



*INSTITUT WALLON  
DE L'ÉVALUATION,  
DE LA PROSPECTIVE  
ET DE LA STATISTIQUE*

## **Evaluation du Plan Marshall 2.Vert**

### **Evaluation thématique n°12 : Aides à la Promotion de l'Emploi dans le secteur de l'enfance**

Octobre 2013

**IWEPS**

Route de Louvain-la-Neuve, 2  
B-5001 Belgrade  
Tél : 32 (0)81 468 465

## Equipe de recherche

Conter Bernard, chargé de recherche, co-auteur qui a participé à la réalisation et l'analyse des entretiens auprès des acteurs

Dujardin Claire, chargée de recherche, co-auteur qui a participé à l'analyse économétrique

Fonder Muriel, chargée de recherche, co-auteur et responsable du projet « évaluation thématique n°12 : Aides à la promotion de l'emploi dans le secteur de l'enfance ».

Avec le soutien administratif de Pascale Dethier, assistante administrative, en particulier pour la retranscription de la majorité des entretiens.

Avec la contribution de Olivier Colicis, chargé de recherche, Jean-Claude Gaspard, assistant administratif, Mathieu Mosty, chargé de recherche, Virginie Louis, chargée de recherche, Etienne Rouard, assistant administratif et de Juanita Van Straeten, assistante administrative,

Avec la relecture attentive de Martine Lefèvre, responsable du projet « programme d'évaluation du Plan Marshall 2.Vert », Françoise Vanderkelen, responsable méthodologique du projet « programme d'évaluation du Plan Marshall 2.Vert » et Sébastien Brunet, Administrateur général.

### Accompagnement scientifique

Mahy Benoît, Professeur à l'Université de Mons, qui a participé à l'analyse économétrique.

Maron Leila, Docteur en sciences économiques de l'Université Libre de Bruxelles, qui a réalisé la revue de la littérature.

Avec la contribution de Marc Demeuse, Professeur à l'Université de Mons et de Perrine Humblet, Professeure à l'Université Libre de Bruxelles.

### Coordination

Martine Lefèvre, chargée de recherche, responsable du projet « programme d'évaluation du Plan Marshall 2.Vert ».

Françoise Vanderkelen, coordinatrice scientifique, responsable méthodologique du projet « programme d'évaluation du Plan Marshall 2.Vert ».

## Remerciements

Nous remercions l'ensemble de la Direction des Aides à la promotion de l'Emploi de la DG06 pour leur soutien et leur cordial accueil au sein de leurs locaux. Nous remercions également l'ensemble de la Direction Accueil de l'ONE pour leur appui qui nous a été indispensable pour appréhender le secteur de l'enfance. Nous tenons à remercier également le service des Aides à la promotion de l'emploi du FOREM et la cellule du Délégué spécial qui nous ont apporté leurs connaissances sur le dispositif. Nous remercions également Chris Brijs de la BCSS pour son aide dans la formulation de notre demande de données.

Par ailleurs, nous remercions l'ensemble des acteurs politico-administratifs de cette politique et les différentes structures d'accueil qui nous ont consacré de leur temps pour que nous puissions mener à bien cette évaluation.

Nos remerciements s'adressent également à Bernard Lejeune qui nous a soutenus dans l'élaboration de l'analyse économétrique, aux participants des midis de l'IWEPS et aux membres du Comité transversal d'encadrement de l'évaluation du Plan Marshall 2.Vert qui ont apporté leur éclairage et avis sur nos présentations et textes.

## Rétroactes

Le Plan Marshall 2.Vert, présenté par le gouvernement wallon en décembre 2009, contient une mesure qui prévoit de « mener une évaluation globale du Plan de manière indépendante »<sup>1</sup>. Le gouvernement wallon a confié cette tâche à l'IWEPS, et cela en fonction de ses missions décrétales<sup>2</sup>.

Deux étapes préliminaires ont précédé la réalisation des travaux d'évaluation proprement dits. La première a porté sur la reconstruction de la logique d'intervention du Plan Marshall 2.Vert et la seconde a consisté en l'élaboration d'un programme d'évaluation spécifique articulant évaluations thématiques et évaluation globale. Après exploitation et analyse de plusieurs sources (documents officiels, informations recueillies auprès des concepteurs du Plan, références théoriques et empiriques), l'IWEPS a donc proposé une structure hiérarchisée des objectifs poursuivis à travers les mesures prises dans le Plan Marshall 2.Vert. C'est ainsi qu'en septembre 2010, le gouvernement wallon a pris acte d'une logique d'intervention du Plan Marshall 2.Vert établie sur la base des travaux de l'IWEPS<sup>3</sup>. Cette arborescence a fourni un cadre conceptuel de référence pour l'élaboration du programme d'évaluation, tant au niveau des thèmes retenus que des questions évaluatives à propos des effets attendus des politiques menées.

Le programme d'évaluation, présenté par l'IWEPS et avalisé par le gouvernement wallon en juillet 2011, comporte treize évaluations thématiques à réaliser pour fin 2013 et une évaluation globale à réaliser pour la mi-avril 2014<sup>4</sup>, dont une portant sur les Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) octroyées dans le secteur de l'enfance.

Les travaux d'évaluation sont pris en charge par les chercheurs de l'IWEPS. Ceux-ci ont eu recours, selon les cas d'études et dans le cadre de la législation sur les marchés publics, à un accompagnement méthodologique et scientifique de leurs travaux et à des prestataires de services pour le recueil des données. Quant au suivi du processus d'évaluation, il est assuré par un Comité transversal d'encadrement (CTE), mis en place en début de processus. Ce Comité, qui regroupe une dizaine de personnes, est composé d'académiques, de représentants des interlocuteurs sociaux et du Délégué spécial du gouvernement wallon. Il s'agit d'une instance d'accompagnement consultée à deux reprises pour chaque évaluation thématique : en début des travaux sur la base d'un rapport présentant le projet d'évaluation proposé par les chercheurs de l'IWEPS; en fin de travaux sur le rapport final d'évaluation.

Suite aux remarques formulées par le Comité transversal d'encadrement lors de sa réunion du 14 décembre 2011, l'IWEPS a adapté la question d'évaluation générale afin de couvrir l'ensemble des bénéficiaires indirects de la mesure APE, les parents de jeunes enfants, et non seulement ceux qui sont demandeurs d'emploi. La question posée est donc la suivante : « Dans quelle mesure les APE octroyées dans le secteur de l'enfance permettent-elles aux parents de jeunes enfants d'améliorer leur situation professionnelle et par corollaire leur qualité de vie ? ». Un focus relatif aux demandeurs d'emploi sera envisagé dans un second temps, après la remise de ce rapport d'évaluation au gouvernement wallon, si une demande expresse de ce dernier est exprimée.

En septembre 2013, les travaux qui font l'objet du présent rapport ont été présentés au Comité transversal d'encadrement de l'évaluation du Plan Marshall 2.Vert ; de même qu'aux membres de l'administration chargés de la gestion des mesures évaluées. Le texte qui suit prend en compte les remarques formulées et constitue le rapport final de l'évaluation thématique portant sur les aides à la promotion de l'emploi dans le secteur de l'enfance (évaluation

---

<sup>1</sup> « Plan Marshall 2.Vert : Viser l'excellence » – mesure B.1.C. - <http://planmarshall2vert.wallonie.be>.

<sup>2</sup> Décret du 14 décembre 2003 portant création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

<sup>3</sup> Voir l'article paru dans la revue Regards économiques « Comment évaluer les effets du Plan Marshall 2.Vert ? » (n°90, octobre 2011).

<sup>4</sup> Les treize évaluations thématiques sont les suivantes : pôles de compétitivité, programmes mobilisateurs, première alliance emploi – environnement, soutien financier aux spin-offs et autres entreprises innovantes, terrains mis à disposition du développement économique, soutien à l'investissement dans les zones franches urbaines et rurales, APE marchands, Plan langues, formation qualifiante dans les métiers en demande, identité wallonne, simplification administrative, APE non marchands et label écosystémique. Le programme d'évaluation détaillé est disponible sur le site de l'IWEPS <http://www.iweeps.be/evaluation-du-plan-marshall2vert>.

thématique n° 12 du programme susmentionné) remis par l'WEPS fin septembre 2013 au gouvernement wallon, commanditaire de l'évaluation.

## Résumé

Le développement de nouvelles places d'accueil dans le secteur de l'enfance est une mesure de la politique gouvernementale dont l'IWEPS s'est saisi dans le cadre de sa mission d'évaluation du PM2.Vert. Plus particulièrement, l'évaluation s'est penchée sur l'effet des créations de postes APE, dans le cadre du PM1.0, de la mi-2005 à fin 2012, sur l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants.

Plusieurs appels à projets ont contribué au développement de l'emploi APE dans le secteur ainsi, le nombre d'équivalents temps plein atteint 1121 emplois en 2012. La politique d'octroi d'APE dans le secteur de l'enfance concerne différents types de situation : 1) l'accueil dit classique des enfants en dessous de trois ans ; 2) l'accueil extrascolaire des enfants en âge de scolarité, avant et après les heures de classes ainsi que durant les périodes de vacances ; 3) l'accueil des enfants malades ; 4) l'accueil flexible, c'est-à-dire en dehors des périodes habituelles d'accueil et, enfin, 5) l'accueil d'urgence permettant aux parents d'accéder à un emploi ou à une formation professionnelle. Les objectifs visés sont multiples et vont de l'augmentation de l'offre d'accueil à la diminution de l'emploi précaire.

La première étape du travail d'évaluation a porté sur l'analyse de la politique et la reconstitution de sa logique d'intervention. Cela a donc consisté en l'identification de la situation problématique, de la priorité politique dégagée, des ressources mobilisées autour d'un choix d'activités, d'hypothèses sur les effets et les causalités, des résultats attendus et des facteurs externes qui influencent la politique et ses résultats.

La mise à plat de la logique d'intervention de la politique a permis d'affiner le questionnement initial et d'orienter le travail d'analyse sur plusieurs dimensions : la conception du programme, la mise en œuvre et les réalisations et enfin, les effets.

Le travail d'analyse a été réalisé en combinant différentes méthodologies comme les études de cas et l'approche économétrique et a mobilisé une grande diversité de sources.

Ainsi, trois études de cas, portant sur l'octroi d'APE dans les accueils classique, flexible et d'urgence et extrascolaire ont été réalisées. Celles-ci avaient pour objectif de mobiliser les sources administratives existantes (dossiers, bases de données) ainsi qu'une série d'entretiens auprès de décideurs et d'opérateurs de terrain pour répondre à un ensemble de questions évaluatives sur la conception, la mise en œuvre et les effets de la politique.

Dans le même temps, une analyse de type économétrique a été réalisée afin d'estimer les effets d'une augmentation de la disponibilité de l'offre de places d'accueil sur la participation des parents de jeunes enfants au marché du travail.

Ces différents travaux ont conduit à une série de constats. Le premier d'entre eux montre que l'augmentation de la disponibilité d'offre d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans contribue à lever des freins à l'insertion professionnelle des femmes et ce, bien que la Wallonie dépasse l'objectif fixé par l'Union Européenne. Toutefois, seules les femmes en couple bénéficient de cette politique. Pour les familles monoparentales, d'autres freins à l'emploi doivent être préalablement levés.

Le deuxième constat porte sur la multiplication et la diversité des appels à projets au cours de la période sous revue. Celles-ci ont conduit à une prolifération des objectifs de la politique publique et à une extension du nombre et du type d'acteurs impliqués. Si de plus larges besoins ont ainsi été rencontrés, force est de constater la mise en œuvre de la politique publique s'est éloignée de l'ambition initiale d'une optimalisation des moyens réservés à l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

Le troisième constat mis en lumière par cette démarche évaluative porte sur la difficulté et le besoin de disposer d'un état des lieux de l'offre et de la demande d'accueil. Celui-ci pourrait aider à une planification plus optimale des nouvelles places d'accueil.

Le quatrième constat porte sur les difficultés engendrées par le sous-financement structurel des services d'accueil. Le différentiel existant entre le montant des subsides (et de la participation financière des parents le cas échéant) et le coût effectif de l'accueil, amène les employeurs à chercher des sources de financement complémentaires. La diversité de celles-ci, liée au cloisonnement de l'information par source de financement, ne permet pas de s'assurer d'une allocation optimale des ressources.

Enfin, il est important d'indiquer que le dispositif APE présente des caractéristiques appréciées par les acteurs de terrain. Il offre par exemple un véritable statut d'emploi aux bénéficiaires au contraire de certains autres programmes d'insertion. Dans l'accueil extrascolaire en particulier, l'engagement de personnel sous statut APE en substitution et en complément de personnel plus précaire a permis une professionnalisation accrue du secteur. En revanche, le caractère limité dans le temps des emplois octroyés induit auprès des acteurs un élément d'incertitude dommageable dans une politique qui devrait présenter un caractère structurel.

Le travail d'évaluation, qui porte donc sur la création de poste APE dans le cadre du PM1.0 (période d'observation allant de la mi-2005 à fin 2012), a finalement conduit à la formulation de quelques recommandations pour le futur de la politique d'accueil de l'enfance. Les APE additionnelles prévues dans le cadre du PM2.Vert n'ont pu être incluses dans le champ vu qu'à ce jour, aucune n'a encore été octroyée.

# **Rapport d'évaluation - Table des matières**

Introduction .....	9
Première partie : La politique à évaluer .....	11
1. En un clin d'œil.....	11
2. Le secteur de l'accueil de l'enfance .....	12
3. Les aides à la promotion de l'emploi : instrument de l'intervention.....	13
4. Ressources budgétaires allouées à l'intervention. ....	16
5. Effets attendus .....	17
5.1. L'octroi d'APE dans la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance .....	17
5.2. Modèle(s) de causalité de l'octroi d'APE.....	18
5.2.1. Modèle de causalité initial .....	18
5.2.2. Un nouveau modèle de causalité ? .....	20
Deuxième partie : Evaluation de la politique .....	23
1. Dispositif d'évaluation.....	23
1.1. Affinement de la question évaluative.....	23
1.1.1. La logique d'intervention .....	24
1.1.2. Questions évaluatives.....	27
1.2. Champ.....	28
1.3. Méthodologie.....	29
1.3.1. Etude de cas .....	30
1.3.2. Etude économétrique.....	32
1.4. Limites .....	39
2. Analyse des résultats.....	40
2.1. Présentation des cas .....	40
2.1.1. Accueil classique.....	41
2.1.2. Accueil flexible/d'urgence.....	42
2.1.3. Accueil extrascolaire .....	44
2.2. Résultats relatifs à la conception de la politique.....	46
2.2.1. Accueil classique.....	46
2.2.2. Accueil flexible et d'urgence.....	51
2.2.3. Accueil extrascolaire .....	55
2.2.4. Éléments transversaux .....	58
2.3. Résultats relatifs à la mise en œuvre et aux réalisations .....	61
2.3.1. Accueil classique.....	61
2.3.2. Accueil flexible/d'urgence.....	63

2.3.3. Accueil extrascolaire .....	67
2.3.4. Eléments transversaux .....	71
2.4. Résultats relatifs aux effets sur les travailleurs et le public cible .....	73
2.4.1. Accueil classique.....	73
2.4.2. Accueil flexible et d'urgence.....	75
2.4.3. Accueil extrascolaire .....	76
2.4.4. Eléments transversaux .....	78
2.5. Résultats relatifs aux effets sur les bénéficiaires finaux .....	82
2.5.1. Données utilisées .....	82
2.5.2. Résultats de l'analyse économétrique.....	84
Conclusions .....	91
1. Réponse à la question évaluative.....	91
2. Enseignements du travail d'analyse et d'évaluation de la politique.....	92
3. Recommandations.....	95
Bibliographie.....	98
Annexes.....	101
Annexe A : Glossaire .....	101
Annexe B : Définitions des différents taux de couverture .....	102
Annexe C : Grilles d'entretiens .....	104
Annexe D : Disponibilité en places d'accueil - variabilité géographique et temporelle.....	106
Annexe E : Liste des communes regroupées .....	109

## Introduction

---

Dans le cadre du programme d'Actions prioritaires pour l'Avenir wallon, plus connu sous le nom de Plan Marshall et présenté le 30 août 2005, la Région wallonne (RW) décidait « d'accroître la disponibilité professionnelle via le développement des services d'accueil à l'enfance et d'aide aux personnes dépendantes ». Cette mesure consiste<sup>5</sup> en l'octroi; d'une part, des aides à l'infrastructure ; d'autre part, des subsides à l'emploi tels que les Programmes de Transition Professionnelle (PTP)<sup>6</sup> et les Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) dans le secteur de l'accueil de l'enfance.

Dans le cadre de l'évaluation du Plan Marshall 2.Vert (législature actuelle), l'Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) a été chargé d'évaluer *dans quelle mesure les APE octroyées dans le secteur de l'enfance permettent-elles aux parents de jeunes enfants d'améliorer leur situation professionnelle et par corollaire leur qualité de vie?*

Cette question évaluative vise à estimer l'effet de cette politique dont l'objectif a été défini de façon explicite dans les textes fondateurs du Plan Marshall 1.0 (PM1.0) et du Plan Marshall 2.Vert (PM2.V).

Elle porte sur la période d'observation allant de la mi-2005 à fin 2012.

Encadré 1 : La mesure APE enfance dans les Plans Marshall 1.0 et 2.Vert

La mesure du **Plan Marshall 1.0** qui fait spécifiquement référence aux APE dans le secteur de l'enfance est la suivante :

- Axe II : Stimuler la création d'activités
  - mesure II.4 : « accroître la disponibilité professionnelle via le développement des services d'accueil à l'enfance et d'aide aux personnes dépendantes ».

La mesure a été reprise dans le **Plan Marshall 2.Vert** sous la forme suivante :

- Axe VI : Conjuguer emploi et bien-être social

Objectif global de l'axe : « générer des activités économiques par le renforcement des services de proximité tels que l'accueil de l'enfance et l'aide aux personnes dépendantes, dans la mesure où il permet d'aider à une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée en levant un des obstacles à l'investissement dans la carrière professionnelle, en particulier pour les femmes. »

  - Mesure VI.1 : « Développer l'emploi dans les services de l'accueil de l'enfance et d'aide aux personnes ».

---

<sup>5</sup> Le contenu de la mesure n'est pas explicité dans le texte fondateur du Plan d'actions prioritaires mais dans le Plan Stratégique Transversal auquel il renvoie.

<sup>6</sup> Ces postes ont été transformés petit à petit en des postes APE, répondant ainsi au souhait du secteur d'un personnel stable plus conforme aux besoins des services aux personnes. L'octroi de PTP ne sera pas analysé dans le cadre de ce travail.

L'intervention fait appel à un dispositif de la politique de la RW, le dispositif APE, pour poursuivre des objectifs tant de la RW que de la Communauté Française (CF)<sup>7</sup> dans le contexte du secteur de l'accueil de l'enfance.

Dans la première partie, nous décrivons donc brièvement les spécificités de l'accueil de l'enfance et présentons le dispositif APE ainsi que les ressources budgétaires qui ont été mobilisées par l'intervention. Pour clôturer cette partie, nous rappelons et analysons les effets attendus de cette politique en identifiant son modèle de causalité.

Dans la seconde partie, consacrée à l'évaluation proprement dite, une première section explique la démarche mise en place pour réaliser cette évaluation en précisant notamment son champ et sa méthodologie. La seconde section présente les résultats en envisageant tour à tour des questions relatives à la conception de la mesure, à sa mise en œuvre et aux effets obtenus.

La dernière partie répond synthétiquement à la question évaluative et s'appuie ensuite sur ces résultats et sur les enseignements de notre démarche évaluative pour proposer certaines pistes pour le futur.

---

<sup>7</sup> Dans ce rapport, nous avons gardé l'appellation Région Wallonne pour la Wallonie et Communauté Française pour la Fédération Wallonie Bruxelles. Ce choix repose sur le fait que la politique considérée repose notamment sur une convention entre la RW et la CF et que légalement, ce sont les seules entités reconnues.

## Première partie : La politique à évaluer

### 1. En un clin d'œil

Cette politique d'octroi d'Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) dans le secteur de l'enfance dans le cadre du Plan Marshall est effective depuis l'année 2006 et les réalisations ainsi que certains résultats sont connus grâce au suivi assuré par la cellule du Délégué Spécial. Pour entrer directement dans le vif du sujet et faciliter la lecture de ce rapport, nous présentons un bilan du nombre de travailleurs engagés avec des APE à la fin du premier Plan Marshall (fin 2009) et lors du dernier suivi réalisé par la cellule du Délégué Spécial (fin 2012).

Ce tableau fournit un certain nombre d'éléments de cadrage:

- sur l'ordre de grandeur de la politique APE dans le secteur de l'accueil de l'enfance dans le cadre du Plan Marshall (environ 1000 travailleurs en ETP) parmi l'ensemble de la politique APE pour les secteurs non-marchand et pouvoirs locaux qui sont les secteurs concernés par l'accueil de l'enfance (38.700<sup>8</sup> travailleurs en ETP), soit de l'ordre de 2,6 %.
- sur la diversité des types d'accueil de l'enfance qui ont bénéficié de travailleurs APE : l'accueil classique via les programmations ONE, la garde d'enfants malades, l'accueil flexible, l'accueil d'urgence et l'accueil extrascolaire.

Tableau 1 : Nombre de travailleurs APE « Marshall » (en ETP) occupés fin décembre 2009 et 2012

Volets de l'accueil de l'enfance		2009	2012
ONE	2006-2007	146,4	424,0 <sup>9</sup>
	2008-2010	107,2	
Projets pilotes		111,2	128,4
Garde d'enfants malades		96,0	93,4 <sup>10</sup>
Accueil flexible et d'urgence		107,4	118,6
Accueil extrascolaire		338,1	356,7
TOTAL		906,3	1121,1

Sources : SPW, Délégué Spécial, Indicateurs de suivi au 31/12/2009 et 31/12/2012.

<sup>8</sup> Rapport d'exécution 2011 du Décret du 25 avril 2002 relatif aux Aides à la Promotion de l'Emploi : 14.969 travailleurs en ETP dans le secteur non marchand et 23.736 en ETP dans le secteur pouvoirs locaux.

<sup>9</sup> Sous le PM2.V, les décisions (à durée déterminée) d'octroi d'APE pour un même pouvoir organisateur et un même volet (ici, les programmations ONE que ce soient celles de 2006-2007 ou de 2008-2010) ont été regroupées en une seule décision pour faciliter la gestion des points APE par le pouvoir organisateur.

<sup>10</sup> Cette légère diminution par rapport à 2009 peut être liée à de nombreuses raisons : une décision APE pour laquelle un renouvellement n'a pas été sollicité, une décision d'octroi qui aurait été annulée suite à un contrôle négatif de l'Inspection, etc.

Les différences observées entre les deux dates s'expliquent par les mesures prévues dans le cadre du Plan Marshall 2. Vert et leur état d'avancement :

- la pérennisation des emplois APE créés suite aux décisions d'octrois de points APE sous le Plan Marshall 1.0.

Le renouvellement des postes APE pour le personnel toujours en place a été notifié aux employeurs qui en ont fait la demande, dans un premier temps jusqu'au 31 décembre 2011 et ensuite jusqu'à fin 2014.

Le nombre de travailleurs engagés en APE est en légère augmentation vu que des engagements ont encore lieu suite à des décisions d'octroi du PM1.0. Cette augmentation est plus substantielle dans le cadre des programmations ONE car certaines ouvertures de milieu d'accueil nécessitaient également la réalisation de travaux d'infrastructure.

- la création de 500 nouveaux postes APE dans le secteur de l'enfance.

Les nouveaux postes APE prévus n'ont pas encore été octroyés car liés à la programmation ONE dans le cadre du Plan Cigogne 3 qui n'a pas encore été lancé.

Avec ces éléments mis en perspective, nous proposons maintenant de dresser un rapide portrait du secteur de l'accueil de l'enfance d'une part et de la politique APE d'autre part.

## 2. Le secteur de l'accueil de l'enfance

En préambule, il est sans doute nécessaire de rappeler que l'accueil de l'enfance assure actuellement trois types de fonction (Meulders *et al.*, 2010) :

- économique (dite de garde),
- d'éducation et d'apprentissage, et
- sociale (inclusion/socialisation).

Ceci rend difficile la délimitation des frontières du secteur car les différentes institutions qui œuvrent dans le secteur n'accordent pas la même hiérarchie et importance à ces fonctions.

La fonction économique de la politique d'accueil de l'enfance répond plus spécifiquement aux besoins des parents qui doivent disposer d'une solution de garde pour les enfants pour pouvoir s'insérer sur le marché du travail. Depuis les années 80, un glissement progressif de cette fonction économique est observé. De la thématique de la conciliation vie familiale/vie professionnelle dans une optique d'égalité hommes/femmes, adoptée au début des années 1990, nous sommes passés à une approche économique centrée sur l'emploi. L'inscription des politiques de conciliation dans les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi illustre parfaitement cette évolution. La politique de soutien de la Région Wallonne au secteur de l'accueil de l'enfance dans le cadre des Plans Marshall s'inscrit dans cette optique.

La Région Wallonne n'est pas la seule à intervenir dans le secteur de l'accueil de l'enfance qui fait l'objet de politiques croisées mises en place par différents niveaux de pouvoir. La Communauté Française et son organisme de référence en matière d'enfance, l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), sont au centre de ces politiques mais avec des interventions d'ampleurs diverses pour les différents types d'accueil<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nous évoquerons ces politiques croisées pour les types d'accueil qui entreront dans notre champ d'évaluation (cf. infra).

C'est un autre élément qu'il est nécessaire de mettre en exergue : la diversité des types d'accueil de l'enfance et le niveau de structuration<sup>12</sup> de chacun d'eux. Nous distinguerons dans ce cadre l'accueil « classique », d'autres types d'accueil que sont l'accueil extrascolaire, l'accueil flexible, l'accueil d'urgence et l'accueil d'enfants malades. Nous donnons ci-dessous une description très succincte de chacun d'eux.

#### L'accueil classique

Accueil d'enfants de 0 à 6 ans (essentiellement de 0 à 3 ans) accueillis pendant la journée.

#### L'accueil extrascolaire

Accueil d'enfants de 2,5 à 12 ans en dehors des heures scolaires et couvrant au moins une heure avant et une heure après le temps scolaire ou encore en journée pendant les vacances scolaires.

#### L'accueil d'enfants malades

Accueil à leur domicile d'enfants de 0 à 12 ans qui, en raison de leur état de santé, ne peuvent être accueillis dans les structures les recevant habituellement.

#### L'accueil flexible

Accueil d'enfants de 0 à 12 ans avant 7 heures le matin et après 18 heures le soir pendant les jours ouvrables de la semaine et l'accueil durant les week-ends.

#### L'accueil d'urgence

Accueil d'enfants de 0 à 3 ans de manière ponctuelle pour permettre aux parents de solliciter un emploi ou de suivre une formation, ou pendant leur réinsertion professionnelle (6 mois au maximum).

### **3. Les aides à la promotion de l'emploi : instrument de l'intervention**

#### **Généralités**

Les Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) ont été instaurées par le décret du 25 avril 2002, qui répond au souhait d'harmoniser en un seul système de subvention toutes les mesures d'aides à l'engagement de demandeurs d'emploi existant avant 2003, à savoir : T.C.T.<sup>13</sup>, P.R.I.M.E.<sup>14</sup>, F.B.I.E.<sup>15</sup>, A.C.S.<sup>16</sup> Loi-programme, A.C.S. pouvoirs locaux, A.R. 258 et Décret du 19 mai 1994.

Ce dispositif<sup>17</sup> soutient le recrutement de demandeurs d'emploi dans différents secteurs : les pouvoirs publics locaux, les pouvoirs régionaux et communautaires, le secteur marchand, le secteur non-marchand et l'enseignement (via des accords de coopération avec la Communauté française).

Le principe est d'octroyer sous la forme de points une aide annuelle visant à subsidier partiellement la rémunération de travailleurs. La valeur du point APE, fixée à 2970,86 euros en 2013, est indexée

---

<sup>12</sup> Nous détaillerons également les types d'accueil et leur niveau de structuration pour ceux qui entreront dans notre champ d'évaluation (cf. infra).

<sup>13</sup> Troisième Circuit du Travail.

<sup>14</sup> Projet Régional d'Insertion dans le Marché de l'Emploi.

<sup>15</sup> Fonds Budgétaire Interdépartemental pour l'Emploi.

<sup>16</sup> Agent Contractuel Subventionné.

<sup>17</sup> Pour une description précise du dispositif et des documents (formulaires, etc.) y afférents : [http://emploi.wallonie.be/Pour\\_Vous/Pouvoirs\\_Publics/APE/public.html](http://emploi.wallonie.be/Pour_Vous/Pouvoirs_Publics/APE/public.html)

automatiquement selon l'évolution de l'indice santé. Le nombre de points (12 points au maximum) est fonction du secteur et du profil du demandeur d'emploi (essentiellement sa durée d'inscription comme demandeur d'emploi<sup>18</sup> et son niveau d'études). Il existe une matrice indicative du nombre de points à octroyer selon ces deux caractéristiques<sup>19</sup>.

Cette aide s'accompagne d'une réduction importante des cotisations patronales de sécurité sociale pour tout travailleur engagé sous APE<sup>20</sup> (dès le 1<sup>er</sup> point) : de 40,6 % à 6,6 % pour le statut ouvrier et de 34,6 à 0,6% pour le statut employé. En aucun cas, l'aide ne peut dépasser le coût salarial effectivement supporté par l'employeur. Le cas échéant, l'aide sera donc plafonnée au coût réel.

Les APE octroyées dans le cadre du PM1.0 visent les secteurs des pouvoirs locaux et le non-marchand<sup>21</sup>. Dans ce dernier, un seul mode de financement APE existe. A contrario, dans le secteur des pouvoirs locaux, on peut distinguer plusieurs types d'APE, essentiellement<sup>22</sup> basés sur :

- des critères objectifs liés aux communes<sup>23</sup> (nombre de chômeurs, kilométrage de voirie communale, etc.) dont le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance dans la commune.
- des besoins spécifiques, des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, les naissances multiples, etc. Les APE « Marshall » sont une sous-rubrique (avec un code de traçabilité) des APE pour besoins spécifiques.

Dans le cadre de la mesure du PM1.0 relative à l'accueil de l'enfance, sept volets peuvent être distingués : l'accueil 0-3 ans (dans le cadre des programmations ONE 2006 et 2008-2010), les projets pilotes, l'accueil extrascolaire, la garde d'enfants malades, l'accueil flexible et d'urgence, les écoles maternelles et le portail accueil de l'enfance. Les deux derniers volets mentionnés ne concernent pas des APE, mais bien des postes « Programme de Transition Professionnelle » (PTP). Dans la programmation ONE 2006, des postes PTP sont également prévus. Ils sont mentionnés dans le cadre de ce document car les PTP ont pu par la suite être pérennisés sous forme d'APE.

Les aides APE « classique » existent depuis de nombreuses années dans le secteur de l'accueil de l'enfance, et ce tant au niveau des pouvoirs locaux que du non-marchand. Antérieurement au dispositif APE, de nombreux emplois P.R.I.M.E., A.C.S., F.B.I.E. étaient déjà présents dans les structures d'accueil.

Il est toutefois difficile de chiffrer l'ampleur du nombre d'APE dans le secteur de l'enfance. Dans le secteur non-marchand, l'identification est relativement aisée, en particulier pour les milieux d'accueil 0-3 ans (cf. deuxième partie - section 2.4.). Pour les milieux qui accueillent les enfants de plus de 3 ans, la difficulté est accrue par la multiplicité des formes d'accueil : garderies scolaires, école de devoirs, mouvements de jeunesse, plaines de vacances, etc. Dans le secteur des pouvoirs locaux, il est actuellement impossible de chiffrer les volumes de points et de travailleurs APE dédiés au secteur de l'accueil de l'enfance<sup>24</sup>. Or, de

---

<sup>18</sup> Art 7, 8 et 9 du décret du 25 avril 2002.

<sup>19</sup> Base légale : voir Chapitre III de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002.

<sup>20</sup> A l'exception du secteur marchand mais qui n'est pas concerné dans le cadre de cette politique.

<sup>21</sup> Pour éviter toute confusion, notons que les documents relatifs au Plan Marshall et au suivi des mesures utilisent régulièrement le vocable de « non-marchand » pour englober ces deux secteurs, par opposition aux APE octroyées dans le secteur marchand.

<sup>22</sup> Pour une liste exhaustive, voir art.15 du décret du 25 avril 2002.

<sup>23</sup> En juin 2011, pour donner un ordre de grandeur, le nombre de points critères objectifs étaient de l'ordre de 75.000 et de 1400 pour les besoins spécifiques. Cent vingt-quatre communes ne font appel qu'à des points critères objectifs (source : entretien agent DGO6, octobre 2012).

<sup>24</sup> L'information est potentiellement disponible pour les points « critères objectifs » (cf. supra) via les rapports d'activités que doivent remettre les pouvoirs organisateurs mais ne l'est pas actuellement. Pour le solde des points octroyés aux

nombreuses communes se sont investies dans le secteur, en particulier par la création de Maison Communale d'Accueil de l'Enfance (MCAE) dans les années nonante pour pallier le manque de places disponibles et l'insuffisance des moyens au niveau de la CF<sup>25</sup>.

### Processus administratif

La spécificité des APE « Marshall » tient essentiellement dans la procédure d'octroi utilisée, via des appels à projets. Dans cette section, nous retraçons globalement le processus administratif « classique » du dispositif APE en détaillant la phase d'octroi.

L'administration en charge de l'instruction et des décisions d'octroi des aides est la Direction Générale Opérationnelle Economie, Emploi et Recherche du Service public de Wallonie (DGO6), et plus spécifiquement, la Direction de la Promotion de l'Emploi du Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Les étapes de la **procédure d'octroi** sont les suivantes :

- Réception des demandes d'APE des employeurs (les dossiers d'introduction des demandes diffèrent d'un secteur à l'autre) ;
- Envoi d'un accusé de réception avec une demande de compléments le cas échéant ;
- Instruction du dossier avec rédaction d'un rapport ;
- Dans le cas où la demande relève du secteur non-marchand, sollicitation de l'avis du ou des membres du Gouvernement concerné(s) ;
- Rédaction d'une proposition de décision par l'agent traitant de la DGO6 sur base de la matrice indicative et des différents avis reçus et envoi au Ministre de l'Emploi ;
- Décision du Ministre de l'Emploi et envoi de celle-ci à l'administration ;
- Notification de la décision à l'employeur, au Forem et au Ministre concerné.

La décision d'octroi reprend le nombre de points attribués, la durée de la décision et sa justification.

Le Forem (Office Wallon de la Formation et de l'emploi)<sup>26</sup> gère pour le compte de la région wallonne l'exécution des décisions d'octroi d'APE instruites par la DGO6 et la **liquidation<sup>27</sup> des aides**. Il octroie également aux demandeurs d'emploi leur passeport APE qui indique le nombre de points auquel il donne droit en fonction de son niveau de diplôme et de sa durée d'inoccupation (dès le 1<sup>er</sup> jour d'inscription comme demandeur d'emploi inoccupée, une personne peut disposer d'un passeport APE). En outre, le Forem contrôle, voire sanctionne : l'éligibilité du candidat travailleur APE lors du recrutement, la conformité du délai de recrutement, la conformité de la transmission des états de salaires, la non surconsommation des points APE, le non dépassement du coût effectif supporté par l'employeur pour chaque poste APE.

L'employeur dispose d'un délai de 6 mois prenant cours le premier jour du mois qui suit la notification de la décision pour procéder à l'**engagement<sup>28</sup>** (les mois de juillet et d'août suspendant le délai).

Une distinction importante doit être précisée. Si un nombre  $x$  de points est octroyé à un employé du secteur non-marchand, celui-ci doit, pour bénéficier de l'entièreté du subside, engager un travailleur dont le nombre de point de son passeport est d'au minimum  $x$  points. Si ce même nombre de points est octroyé à un employeur

---

pouvoirs locaux en APE « classique », seule une recherche spécifique sur base de champ(s) textuel(s) pourrait donner une idée de l'ordre de grandeur.

<sup>25</sup> Degrave *et al.* (2002).

<sup>26</sup> Notons que la nouvelle organisation du FOREM prévue par le nouveau contrat de gestion 2011-2016 prévoit, à côté des entités principales (Emploi, Formation, Support et Régisseur), la création d'un service à gestion distincte de financement et subventionnement. Celui-ci gèrera les dispositifs publics pour lesquels le Forem agit en tant qu'organisme de paiement.

<sup>27</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002, Art 26.

<sup>28</sup> Art. 31 du décret du 25 avril 2002.

du secteur des pouvoirs locaux (dans le cadre du Plan Marshall et donc pour des besoins spécifiques), celui-ci peut engager toute personne qui dispose d'un passeport APE, quel que soit le nombre de points du passeport<sup>29</sup>.

La Direction de la Promotion de l'Emploi du Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la DGO6 est également responsable de la réception des **rapports d'exécution des employeurs** (un par décision d'octroi).

La procédure est similaire pour les **demandes de renouvellement** des décisions<sup>30</sup>. L'Inspection sociale<sup>31</sup> est pour sa part chargée du **contrôle**, elle exerce celui-ci de façon aléatoire ou sur demande du Ministre de l'Emploi.

La description de ce processus administratif nous servira de référence pour détailler les aspects spécifiques des procédures d'appels à projets utilisées dans le cadre de l'octroi d'APE « Marshall » dans la seconde partie du rapport (cf. section 2.1. Présentation des cas).

La procédure « classique » a toutefois été utilisée pour l'octroi des APE « Projets pilotes et innovants » où il n'y a pas eu d'appels à projets en tant que tel mais la « labellisation » de certaines demandes en « Projets pilotes et innovants » sur proposition de l'Administration ou plus généralement du Ministre de l'Emploi<sup>32</sup>.

#### **4. Ressources budgétaires allouées à l'intervention.**

Lors du Plan Marshall 1.0, un budget de 84,1 millions d'euros était prévu pour les APE « Marshall »<sup>33</sup> dans les secteurs de l'enfance et de l'aide aux personnes dépendantes, avec une répartition égale entre les deux volets, soit l'équivalent de 42 millions d'euros pour l'accueil de l'enfance.

Pour le Plan Marshall 2.Vert, un budget de 297 millions euros est prévu pour l'ensemble de la législature pour les APE « Marshall » dans ces mêmes secteurs :

- 201 millions d'euros pour la pérennisation (mesure PM2.V « Pérenniser les postes APE et PTP créés dans le cadre du premier plan Marshall »),
- 96 millions d'euros pour le développement de nouveaux postes (mesure PM2.V « Répondre aux besoins d'accueil dans le secteur de la petite enfance et de l'aide aux personnes dépendantes»), dont 38,5 millions d'euros pour le secteur de l'enfance.

Sur base de la consommation de l'année 2012<sup>34</sup>, la proportion du secteur de l'enfance dans l'ensemble du budget APE « Marshall »<sup>35</sup> pérennisé est de 55%, soit environ 22 millions d'euros par an. Sur l'ensemble de la législature, le budget relatif à la pérennisation sera de l'ordre de 110 millions d'euros.

---

<sup>29</sup> Art. 15, §4, 3° du décret du 25 avril 2002 et Art. 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002.

<sup>30</sup> Introduction de la demande de renouvellement de l'employeur mais via un formulaire simplifié.

<sup>31</sup> Cette mission lui est assignée par le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi.

<sup>32</sup> Sources : entretiens auprès d'agents de la DGO6 et consultation des dossiers de demande d'APE.

<sup>33</sup> Ce budget comprend également les PTP.

<sup>34</sup> Source : Cellule du Délégué Spécial, Suivi budgétaire au 30/06/2013 - données définitives 2012.

<sup>35</sup> Les PTP dédiés au secteur de l'enfance ont également été comptabilisés, ils représentent 9,8 % du budget de la mesure « pérennisation » des APE/PTP octroyés au secteur de l'enfance.

## 5. Effets attendus

Dans le cadre de ce rapport, c'est un aspect spécifique de la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance qui est examiné, celui relatif à la mise à disposition de subsides à l'emploi, les APE.

Pour appréhender cette intervention, nous replaçons brièvement cette politique d'octroi d'APE dans le cadre, plus macro, de la politique de la Région wallonne dans le secteur de l'accueil de l'enfance lors de la législature 2004-2009 et plus spécifiquement dans le cadre du Plan Marshall et des synergies Région wallonne - Communauté française.

Ensuite, au vu des évolutions qu'a connues cette politique d'octroi des APE tout au long du PM1.0 et pour ne pas nous limiter à l'évaluation de cette politique telle qu'elle a été conçue initialement, nous avons analysé plus en détail les différents volets qui constituent *in fine* cette politique.

### 5.1. L'octroi d'APE dans la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance

Ainsi que nous l'avons souligné à la section 2.2., l'octroi d'APE par la Région Wallonne dans le secteur de l'enfance vise, comme en attestent les objectifs assignés à la mesure dans les textes du PM1.0 et du PM2.V, l'exercice de la fonction économique de l'accueil de l'enfance, c'est-à-dire fournir une solution de garde des enfants afin d'améliorer la disponibilité professionnelle des parents.

L'objectif était donc de **faciliter l'accès aux services d'accueil de l'enfance**, et plus spécifiquement ceux accueillant les enfants de 0 à 3 ans (hors écoles maternelles) :

- en mettant des incitants sur **l'offre d'accueil** via :
  - des aides à l'infrastructure et,
  - des subsides à l'emploi<sup>36</sup>, et
- en intervenant sur la **demande d'accueil** via des subsides à l'emploi dans les écoles maternelles<sup>37</sup>, en essayant d'avancer l'âge d'entrée en maternelle et donc en diminuant la demande dans les structures d'accueil pour les enfants âgés de 2,5 à 3 ans.

De plus, un partenariat « Accueil de l'enfance » a été institué au niveau du CESW dont un des objectifs poursuivis est la **coordination des moyens** dégagés. L'ensemble des acteurs politiques et administratifs de la RW et de la CF en charge du secteur de l'enfance, de l'emploi et des infrastructures (au niveau des pouvoirs locaux, des zonings, etc.), les interlocuteurs sociaux et l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) y sont représentés. L'ensemble de la politique de soutien de la Région Wallonne à la politique d'accueil de l'enfance y a été discutée.

Dans la deuxième partie de ce rapport, nous développons plus en détail le modèle logique de cette politique de mise à disposition d'APE. Les autres éléments constitutifs de cette politique globale mentionnés ci-dessus sont, dans ce cadre, considérés comme des facteurs externes à même de soutenir ou de contrecarrer les effets attendus.

---

<sup>36</sup> Pour rappel, il s'agit essentiellement d'APE. Il y avait également des postes PTP prévus dans les milieux d'accueil mais ceux-ci ont été transformés petit à petit en des postes APE, répondant ainsi au souhait du secteur de bénéficier d'un personnel stable plus conforme aux besoins des services aux personnes.

<sup>37</sup> Les PTP pour les écoles maternelles n'étaient pas explicitement mentionnés dans la déclaration de politique régionale de 2004, nous les avons toutefois incorporés dans la logique de la politique globale de soutien de la RW à l'accueil de l'enfance car d'une part, le suivi de la mesure PTP dans les écoles maternelles fait systématiquement partie des notes de bilan 0-3 ans des gouvernements conjoints RW-CF, et d'autre part, l'ensemble des acteurs politiques ont évoqué ces PTP dans le cadre de la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance.

## 5.2. Modèle(s) de causalité de l'octroi d'APE

Pour appréhender les ressorts de cette politique d'octroi d'APE et de ses différents volets (cf. Tableau 1 à la section 2.1.), nous avons, sur base des textes du PM1.0 et du PM2.V, des notes de suivi des plans Marshall et de notes du gouvernement conjoint RW-CF relatives à l'accueil de l'enfance et des entretiens avec les différentes autorités politico-administratives, établi le(s) modèle(s) de causalité de cette politique.

Dans un premier temps, nous explicitons la construction du modèle de causalité initial. Ensuite, nous décomposons les différents volets de la politique à la lumière de celui-ci<sup>38</sup>.

### 5.2.1. Modèle de causalité initial

Le modèle de causalité initial est reconstitué sur base des notions d'acteurs telles que définies dans Knoepfel *et al.* (2011). Celui-ci identifie l'ensemble des acteurs et les classe en quatre grandes catégories<sup>39</sup>(qui sont reprises à la Figure 1 ci-après) :

- les **autorités politico-administratives** (acteurs publics) qui conçoivent et mettent en œuvre la politique<sup>40</sup> ;
- les **groupes cibles** dont on souhaite que les décisions et activités soient modifiées par l'intervention publique ;
- les **bénéficiaires finaux** qui sont les personnes ou entités qui vont bénéficier de façon plus ou moins directe du changement de comportement des groupes cibles ;
- les **groupes tiers**, c'est-à-dire des personnes ou des organisations qui les représentent qui ne sont pas directement visées par la politique mais dont la situation va être altérée de façon permanente, les « **tiers lésés** » de façon négative et les « **tiers bénéficiaires** »<sup>41</sup> de façon positive.

La **définition du problème public** fait le lien entre les bénéficiaires finaux et les autorités politico-administratives. Il peut être formulé de la manière suivante : le manque de places d'accueil constitue un frein à l'accès à l'emploi des parents de jeunes enfants ; ce qui identifie *de facto* ces derniers comme bénéficiaires finaux de la politique.

La faible participation des femmes au marché du travail, et en particulier des mères, est un problème multifactoriel, qui dépend à la fois de facteurs qui sont du ressort de la personne<sup>42</sup> en tant que telle (manque de recherche d'emploi, inadéquation des qualifications, conception de la femme et de son rôle dans l'éducation des enfants) que de facteurs externes (déficit d'offres d'emploi, pièges à l'emploi, manque de places d'accueil, etc). Si la politique publique estimait que les parents de jeunes enfants sont les responsables de leur non présence sur le marché du travail, ceux-ci seraient considérés comme le groupe cible sur lequel la politique publique doit directement intervenir (c'est le cas par exemple de la politique d'activation de recherche d'emploi

---

<sup>38</sup> Cette analyse sera également utilisée lors de la reconstitution de la logique d'intervention de la politique afin d'englober les différents pans de la politique.

<sup>39</sup> La détermination de la classe dans laquelle doivent être versés les différents acteurs se base en fait sur la définition du problème public, l'hypothèse d'intervention et l'hypothèse causale. Cette méthode permet de lever des incertitudes lorsqu'une même personne ou entité pourrait être incorporée dans différentes catégories. C'est le cas dans la politique envisagée.

<sup>40</sup> Cette catégorie est ici prise au sens large et inclut également des acteurs sociaux.

<sup>41</sup> Dans la terminologie de Knoepfel *et al.*, les tiers bénéficiaires sont nommés les tiers profiteurs.

<sup>42</sup> Bien que ces facteurs puissent également être le fruit de la culture familiale et collective qui oriente les femmes vers certaines filières scolaires et professionnelles, etc.

qui est discutée en parallèle au niveau fédéral et qui sera mise en application progressivement à partir de juillet 2004). Ce n'est pas le cas ici, les parents étant considérés comme les bénéficiaires finaux.

Depuis le début des années 2000, différents éléments ont contribué à la mise en place d'une politique visant à améliorer la disponibilité de places d'accueil :

- Au niveau européen : En mars 2002, le conseil de Barcelone fixe, dans ses conclusions (section relative à la stratégie de l'emploi renforcée) des objectifs quantifiés en termes de disponibilité de places d'accueil<sup>43</sup> *“Member States should remove disincentives to female labour force participation and strive, taking into account the demand for childcare facilities and in line with national patterns of provision, to provide childcare by 2010 to (...) at least 33% of children under 3 years of age.”*<sup>44</sup> ;
- Au niveau de la Communauté française :
  - l'atténuation de la concurrence pour la mise à disposition de ressources financières au niveau de la Communauté française avec le refinancement de celle-ci suite aux accords du Lambermont,
  - l'objectivation du problème de la disponibilité de l'offre d'accueil pour les parents par la formalisation chiffrée via la définition de l'indicateur de taux de couverture qui rapporte le nombre de places d'accueil au nombre d'enfants susceptibles d'y être accueillis (plutôt que l'utilisation d'un indicateur lié au nombre de places), et
  - la comparaison entre la valeur du taux de couverture « ONE » et la valeur cible de 33 % fixée par l'Union Européenne (cf. Annexe B).
- Au niveau de la Région Wallonne : la disponibilité de ressources financières additionnelles suite à la Conférence pour l'emploi concernant les Titres-services (transfert d'un budget de 8 millions d'euros à la Région wallonne, dont la moitié sera dédiée au secteur de l'enfance). L'intervention de la Région Wallonne dans le cadre d'une politique de synergie avec la CF, par le biais de l'octroi d'APE, a ainsi été initiée dès 2004 dans le cadre du Plan Cigogne 1 lancé en février 2003<sup>45</sup>.

**L'hypothèse d'intervention** fait le lien entre les autorités politico-administratives et les groupes cibles. Elle peut se formuler ainsi : « Si la Région Wallonne octroie des APE aux structures d'accueil collectif, couplées ou non à un subventionnement de l'ONE, alors les structures d'accueil ouvriront des places additionnelles ». Notons qu'il s'agit ici uniquement de l'accueil collectif. Les accueillantes conventionnées ou non, qui offrent un accueil dit « familial », ne peuvent prétendre à des APE car elles ne travaillent pas sous contrat de travail<sup>46</sup>.

**L'hypothèse causale** fait quant à elle le lien entre les groupes cibles et les bénéficiaires finaux. Elle peut être énoncée en ces termes : « Si des places d'accueil collectif accessibles financièrement peuvent être mises à disposition des parents, ceux-ci et en particulier les mères pourront participer au marché du travail ».

---

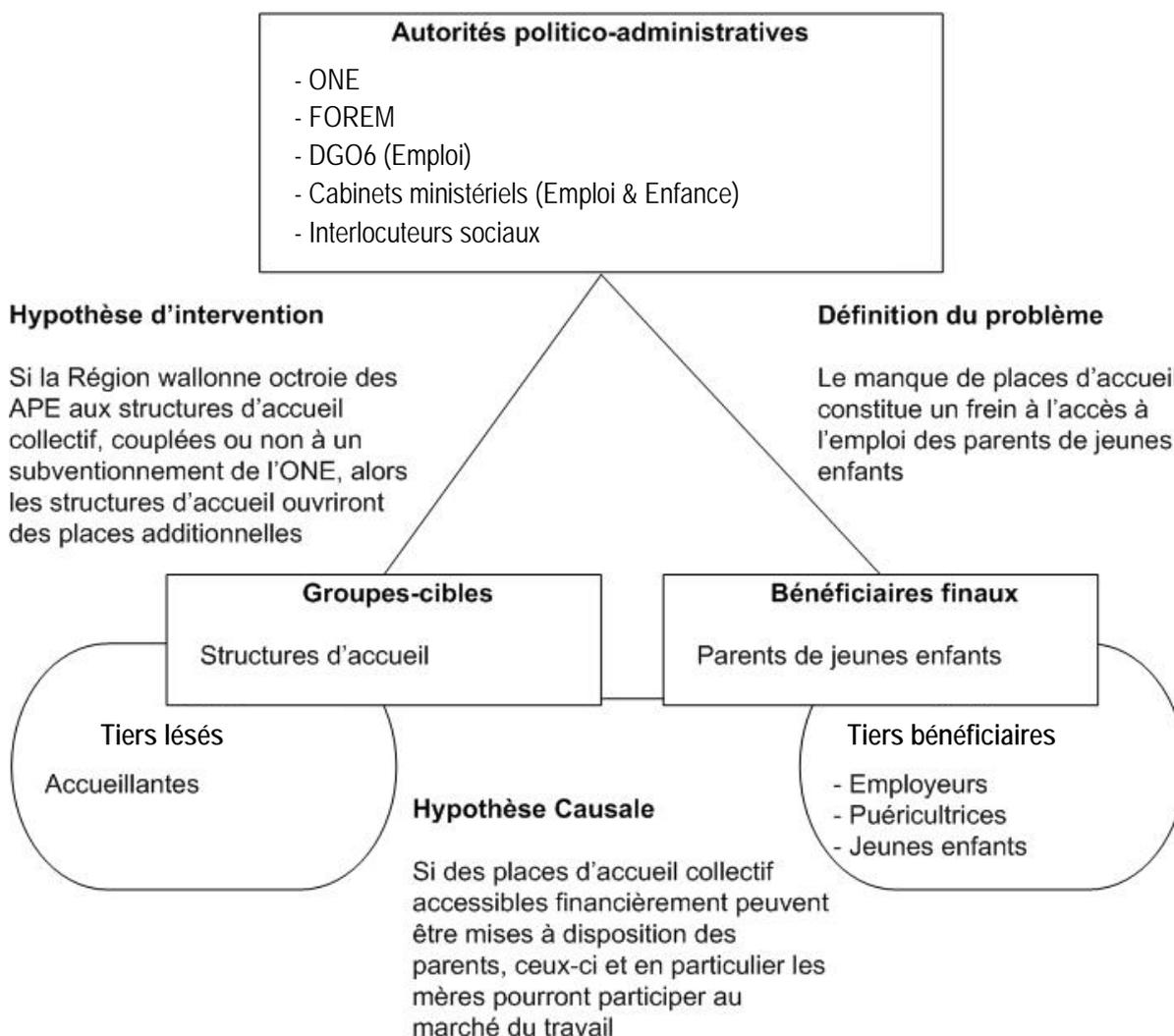
<sup>43</sup> Dans les recommandations de 1992 et de 2000, aucune valeur cible n'était indiquée.

<sup>44</sup> Union Européenne, Presidency Conclusions, Barcelona, 15-16 march 2002, 73 p.

<sup>45</sup> Cette mise en place se fait dans la foulée de la signature du contrat de gestion 2003-2005 de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Elle a été formalisée par la signature d'une première convention avec la Communauté française le 12 juillet 2004.

<sup>46</sup> C'est pourquoi elles figurent dans la classe des « lésés », les ressources budgétaires affectées à cette politique ne pouvant être utilisées à une politique visant la création de places en milieu familial.

Figure 1 : Triangle des acteurs de la politique et modèle de causalité initial



Les lignes de forces de la politique telle qu'initialement prévue par le Plan Marshall sont ainsi tracées.

### 5.2.2. Un nouveau modèle de causalité ?

Au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique, et suite à des consommations budgétaires inférieures à celles prévues, de nouvelles activités ont été réalisées (cf. infra). En synthétisant quelque peu, trois appels à projets ont eu lieu : deux relatifs à l'accueil extrascolaire (en 2007 et en 2008) et un relatif à l'accueil d'enfants malades, à l'accueil flexible et à l'accueil d'urgence (en 2008).

Ces appels, tout en s'inscrivant dans la mesure du PM1.0 « accroître la disponibilité professionnelle via le développement des services de l'accueil de l'enfance et d'aide aux personnes dépendantes », présentent certaines divergences par rapport au modèle de causalité de la politique telle qu'elle a été conçue à l'origine. C'est pourquoi, nous précisons pour chacun des types d'accueil visé par ces appels, leur (propre) modèle de causalité. Toutefois, nous ne rentrons pas dans le détail du contenu des différents appels à projets qui seront analysés dans la partie du rapport dédiée à l'évaluation proprement dite.

## L'accueil extrascolaire

Tout en rappelant l'objectif de disponibilité professionnelle<sup>47</sup>, le but mentionné dans la note au GW du 13/09/2007 est de « *professionnaliser le secteur, améliorer la qualité de l'encadrement* »<sup>48</sup>. La note au GW du 22/11/2007 spécifie l'objectif suivant « *octroyer de vrais contrats de travail aux personnes au chômage, souvent de longue durée* ». Sans porter de jugement sur la pertinence des objectifs poursuivis, nous relevons le glissement de la finalité initiale de la politique ou du moins l'adjonction de nouveaux objectifs. Celle-ci cible maintenant explicitement comme bénéficiaires les personnes demandeuses d'emploi pouvant être engagées comme accueillantes extrascolaires, les parents apparaissant davantage comme des tiers bénéficiaires (et plus en termes de qualité de l'accueil offert que de sa disponibilité quantitative).

D'autres éléments du modèle de causalité initial sont modifiés : les groupes cibles (ce sont ici des structures d'accueil extrascolaires), l'hypothèse d'intervention qui porte sur la mise à disposition d'APE pour améliorer la qualité de l'encadrement, la création de places additionnelles étant cette fois moins explicite.

De plus, ce pan de la politique poursuit, du moins à court voire moyen terme un autre objectif, que celui de la seule disponibilité professionnelle des parents, qui s'inscrit essentiellement dans le cadre de la réforme du FESC (Fonds des Equipement Sociaux et Collectifs). Pour illustrer cette influence, mentionnons simplement la note du Gouvernement conjoint RW-CF relative à l'impact de la réforme du FESC sur l'emploi dans les structures d'accueil extrascolaires situées en Région Wallonne du 26/04/2007, antérieure donc à la note du GW du 13/09/2007. Dans cette note apparaissent déjà des pistes de collaboration entre la Région wallonne et la Communauté française<sup>49</sup>.

Les objectifs poursuivis étaient :

- « *assurer le maintien de l'emploi dans les structures d'accueil extrascolaire situées en Région wallonne et actuellement financées par le FESC* » ;
- « *contribuer à la dynamique de professionnalisation du secteur de l'accueil extrascolaire en Région wallonne* »

Il était notamment convenu d' : « *Analyser la possibilité d'octroyer des subventions APE pour pérenniser les emplois précaires (ALE, PTP, Art.60, ...) au sein des structures d'accueil susceptibles d'être subventionnées par le FESC à court et à moyen terme, et objectiver le nombre de postes à subventionner via ce dispositif* ».

Sur base des notes au gouvernement, du contenu des appels à projets (cf. infra), et des entretiens auprès des acteurs politiques, nous en déduisons que c'est dans ce cadre que s'est inscrit la mise à disposition d'APE pour les structures extrascolaires.

---

<sup>47</sup> « *Afin de cibler encore plus les secteurs où les besoins sont particulièrement non couverts dans le cadre de l'objectif de disponibilité professionnelle* », Note du GW du 13/09/2007.

<sup>48</sup> Nous ne mentionnons pas la suite « *et soutenir les parents de jeunes actifs* », car nous supposons qu'il s'agit d'une coquille dans le texte.

<sup>49</sup> Dans le cadre : « *des enjeux sociétaux et économiques de l'accueil extrascolaire, en termes de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'accès à la formation, à l'emploi et à la mobilité professionnelle* » et « *des priorités définies dans le Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon, notamment en termes d'augmentation de la disponibilité professionnelles des travailleurs...* », Note au Gouvernement conjoint RW-CF du 26/04/2007.

## **L'accueil flexible et d'urgence**

En ce qui concerne l'accueil flexible et d'urgence, l'hypothèse de causalité et l'hypothèse d'intervention qui sous-tendent cette politique sont identiques à celles du modèle de causalité « initial ». Par contre, un affinement des groupes cibles et des bénéficiaires finaux est apporté.

Le public cible est constitué des mêmes structures d'accueil mais ce sont des structures qui organisent (ou souhaitent organiser) également un accueil flexible (heures d'ouverture plus larges) ou d'urgence (notamment à destination des demandeurs d'emploi pour un accueil de durée limitée) qui ne peuvent prétendre pour ces activités spécifiques à un subventionnement (additionnel) de l'ONE.

Les bénéficiaires sont des parents d'un profil spécifique, soit parce qu'ils ont des horaires atypiques (commerçants, infirmiers, etc.) ou parce qu'ils sont demandeurs d'emploi ou dans les premiers mois d'un contrat de travail.

Nous estimons que ces appels peuvent rentrer dans le cadre du modèle de causalité « initial ».

## **La garde d'enfants malades**

L'objectif est<sup>50</sup> « *d'essayer ce dispositif (celui mis en place dans la Province de Luxembourg et qui a montré tout l'intérêt de ce projet en matière de soutien aux parents actifs de jeunes enfants) qui repose sur un pool de puériculteurs (-trices) volant(e)s.* »

Si l'hypothèse d'intervention du modèle de causalité « initial » est encore pertinente ici, même si elle ne s'applique pas aux mêmes structures cibles, l'hypothèse de causalité est davantage remise en question, de même que le groupe des bénéficiaires finaux qui est élargi. Ce type de service concerne, non uniquement la garde d'enfants de 0 à 3 ans mais également celle d'enfants de 3 à 12 ans, et dont les parents en sont les bénéficiaires également. Toutefois, l'appel à projets (commun avec l'appel relatif à l'accueil flexible et d'urgence) vise des structures qui assurent l'accueil d'enfants de 0 à 3 ans. Il est donc difficile de conclure sur cette seule base.

---

<sup>50</sup> Notes au GW du 21/02/2008 et du 22/05/2008.

## Deuxième partie : Evaluation de la politique

---

Dans cette deuxième partie, nous allons dans une première section décrire le dispositif d'évaluation mis en place et dans une seconde section, présenter les résultats de nos analyses.

### 1. Dispositif d'évaluation

Dans un premier temps, au vu de la diversité existante des modes d'octroi des APE et des politiques fonctionnelles (les différents types d'accueil de l'enfance) soutenues par le dispositif, nous avons analysé les différents pans de la politique.

Nous nous sommes appuyés pour ce faire sur :

- Les textes du PM1.0 et du PM2.V ;
- Les notes au gouvernement wallon dans le cadre du suivi du Plan Marshall, de notes de gouvernement conjoint RW-CF ou de notes du gouvernement de la CF relatives au secteur de l'enfance ;
- Les différentes conventions conclues entre la RW et la CF en matière d'accueil de l'enfance ;
- Des entretiens avec les administrations, les cabinets compétents dans le cadre de cette politique et avec des représentants des interlocuteurs sociaux.

Cela nous a permis de retracer le modèle de causalité initial de la politique et son évolution tels que présentés dans la première partie de ce rapport (section 5). Cette analyse nous a permis de reconstruire la logique d'intervention de la politique en englobant ces différents volets et à la suite, de décliner la question initiale en sous-questions évaluatives (cf. section 1.1.), allant de la conception de la politique à ses différents effets, ceux-ci tenant mieux compte de la diversité des objectifs poursuivis.

Pour chaque sous-question, nous avons ensuite repéré les sources d'informations qualitatives et quantitatives. En fonction des ressources disponibles pour mener cette évaluation et des éléments d'informations déjà en notre possession, nous en avons enfin délimité plus précisément son champ (cf. section 1.2.) et adopté les méthodologies appropriées (cf. section 1.3.).

#### 1.1. Affinement de la question évaluative

Pour rappel, la question évaluative posée est la suivante : *Dans quelle mesure les APE octroyées dans le secteur de l'enfance permettent-elles aux parents de jeunes enfants d'améliorer leur situation professionnelle et par corollaire leur qualité de vie?*

Le questionnement porte donc sur l'effet de la mesure, non pas sur ses bénéficiaires directs – les personnes engagées sous statut APE –, mais bien sur ses bénéficiaires indirects, c'est-à-dire les parents qui utilisent un service d'accueil de l'enfance. La question évaluative sous-entend que l'objectif de l'octroi d'APE dans le secteur de l'enfance est de permettre à davantage de parents de jeunes enfants de disposer d'un accueil pour leurs enfants et faciliter ainsi leur insertion professionnelle.

L'atteinte de cet objectif nécessite l'amélioration de la disponibilité de places d'accueil et donc, dans la configuration d'un nombre stable d'enfants et *a fortiori* dans une période de croissance démographique, la création de places d'accueil additionnelles.

Vu la distance entre l'intervention et l'effet attendu, l'évaluation a été subdivisée dès le départ en deux volets distincts :

- Volet 1 : Dans quelle mesure les APE ont-elles permis l'ouverture de nouvelles places dans les différents types de structures d'accueil formel ?
- Volet 2 : L'amélioration de la disponibilité d'un mode d'accueil formel<sup>51</sup> permet-elle d'améliorer la situation professionnelle des parents de jeunes enfants ?

Ces deux volets peuvent en effet être examinés indépendamment l'un de l'autre : le deuxième volet pouvant considérer la disponibilité de places d'accueil sans tenir compte du fait que celles-ci ont été créées grâce à un subside APE car les parents ne disposent pas de cette information au moment de choisir le lieu d'accueil de leur enfant et il est peu probable que, même si cela était porté à leur connaissance, cet élément puisse influencer leur décision<sup>52</sup>.

### 1.1.1. La logique d'intervention

Afin de mettre en lumière la complexité des liens causaux (enchaînement, sens, etc.) entre l'intervention considérée et le résultat attendu pour un public cible délimité, nous avons retracé le modèle d'intervention de la politique APE (au sein de l'ensemble de la politique de soutien de la RW à la politique d'accueil de l'enfance brièvement présentée dans la première partie à la section 5.1.) en nous appuyant sur l'analyse de la politique présentée dans la première partie de ce rapport (section 5.2.).

Nous avons choisi de retracer la logique d'intervention<sup>53</sup> de la politique telle qu'elle a finalement été mise en œuvre, en ne se limitant donc pas à sa conception initiale. Cette sorte de carte mentale de l'intervention, représentée à la figure 2 ci-après, reprend :

- la **situation** problématique identifiée et la **priorité** qui reflète le diagnostic qui en a été établi ;
- les **ressources** qui vont être mobilisées pour réaliser les **activités** conçues pour influencer le comportement du groupe cible (**qui ?**) de l'intervention ;
- les **hypothèses** qui traduisent les appréciations sur la situation et sur comment l'intervention va opérer ;
- les **résultats**<sup>54</sup> qui s'étendent sur un continuum temporel ;
- les **facteurs externes** qui influencent la politique mais qui sont également impactés par celle-ci.

Nous souhaitons attirer l'attention du lecteur sur quelques points spécifiques de cette représentation afin d'en faciliter la lecture.

La flèche à gauche reprend synthétiquement la définition du problème public et l'hypothèse causale envisagés dans le modèle de causalité de la politique (cf. première partie - section 5.2.). Nous avons pris comme seul

---

<sup>51</sup>Sans distinction selon que la structure d'accueil puisse ou non bénéficier d'un subventionnement APE.

<sup>52</sup>Pour rappel, même si le nombre de places d'accueil augmente, cela n'engendre pas *de facto* l'amélioration de la disponibilité d'un mode de garde « formel » vu que la croissance démographique peut entraîner une augmentation du nombre d'enfants de moins de 3 ans qui peut contrebalancer partiellement ou totalement l'accroissement du nombre de places d'accueil.

<sup>53</sup>La conception de cette logique d'intervention, en particulier pour ses éléments constitutifs et sa forme graphique, s'appuie sur University of Wisconsin Extension (2003). Notons qu'un modèle logique d'une politique publique n'est pas unique et qu'il prend notamment différentes formes selon l'objectif poursuivi. Dans le cas présent, il s'agit essentiellement de communiquer sur le contenu et les objectifs de l'intervention.

<sup>54</sup>Dans le cas présent, seuls les résultats attendus sont mentionnés.

point de départ de cette intervention le problème de la difficulté d'accès, de maintien et de promotion de l'emploi de parents de jeunes enfants.

La réforme du FESC est un problème interne à la structure organisationnelle de l'Etat et n'intervient donc qu'en tant qu'élément de contexte.

Les **ressources** mobilisées (1<sup>ère</sup> colonne de la figure) montrent qu'il s'agit d'une politique financée sur base d'un budget « emploi » mais qui est gérée, en partie du moins, conjointement par les acteurs politico-administratifs de la politique de l'emploi et de la politique de l'enfance.

Les **activités** (2<sup>ème</sup> colonne) indiquent le contenu de l'intervention, les octrois d'APE qui se sont matérialisés par différents canaux (ceux-ci seront explicités dans la section 2.1.).

Les différentes boîtes sous le « **Qui ?** » (3<sup>ème</sup> colonne) reprennent les groupes ciblés par l'intervention, où l'on distingue essentiellement les structures d'accueil d'enfants de 0 à 3 ans des structures d'accueil extrascolaires (pour des enfants de 3 à 12 ans).

Les trois colonnes qui figurent sous les « **Résultats** » représentent les différents stades de résultats qui ont été distingués :

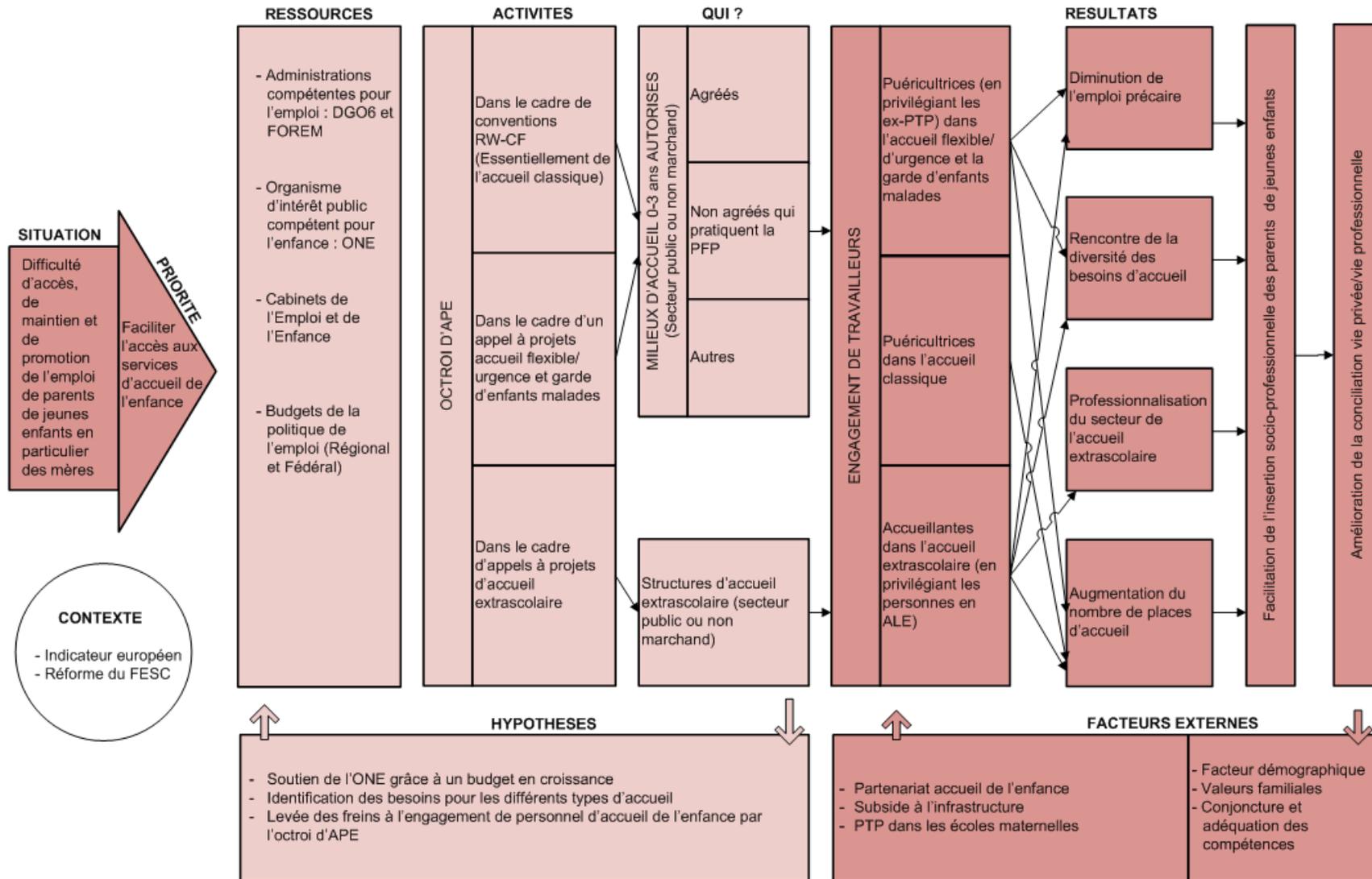
1. L'engagement de **travailleurs** sous statut APE, qui privilégie le recrutement de différents profils de personnes selon les types d'accueil ;
2. Divers objectifs quantitatifs et qualitatifs au niveau des **groupes cibles** (les structures d'accueil qui offrent tel ou tel(s) type(s) d'accueil) : l'augmentation du nombre de places d'accueil, la rencontre de la diversité des besoins d'accueil, la diminution de l'emploi précaire et la professionnalisation du secteur de l'accueil extrascolaire. Les degrés de priorité de ces objectifs fluctuent selon les différents types d'accueil concernés.
3. Les résultats auprès des **bénéficiaires finaux** que sont les parents.

L'atteinte des résultats ne sont pas sous le contrôle direct des autorités politico-administratives dans le cadre de cette politique d'octroi d'APE dans le secteur de l'enfance, de nombreux facteurs externes influencent les effets obtenus (voir la double boîte, dans le coin inférieur droit de la figure). Nous en avons déjà relevés certains lorsque nous avons décrit l'ensemble de la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance : les subsides à l'infrastructure pour les milieux d'accueil, le partenariat accueil de l'enfance et les PTP octroyés dans les écoles maternelles.

D'autres facteurs sur lesquels les autorités ont nettement moins d'influence peuvent également soutenir ou au contraire empêcher l'accomplissement des effets escomptés. Par exemple, l'ouverture de places additionnelles peut ne pas induire une amélioration de l'offre de places d'accueil vu une croissance simultanée du nombre de naissances (cf. facteur démographique de la figure).

Enfin, il est important de noter que, plus les objectifs ont une visée de long terme, plus il est difficile de capter la causalité entre l'intervention et l'effet attendu au vu des facteurs externes.

Figure 2 : Modèle logique de la politique APE de soutien de la RW au secteur de l'enfance dans le cadre du Plan Marshall



Cette représentation, et en particulier la deuxième colonne de résultats, permet de mettre en évidence que la question relative au volet 1 est limitative par rapport aux résultats attendus de cette politique, en ce sens qu'elle considère uniquement le manque quantitatif de places d'accueil, ce qui ne peut englober que les objectifs « rencontrer la diversité des besoins d'accueil » (au sens où un nombre suffisant de places est nécessaire pour les différents types d'accueil pour rencontrer les divers besoins) et « augmenter le nombre de places d'accueil ». Les deux autres objectifs devront également être considérés dans notre analyse. L'objectif de « diminution de l'emploi précaire » renvoie plutôt à un objectif de politique d'emploi et l'objectif de « professionnalisation du secteur de l'accueil extrascolaire » s'ancre surtout dans la politique fonctionnelle de ce secteur. Toutefois, tous deux peuvent influencer la qualité de l'accueil et donc, mais c'est une hypothèse qui ne sera pas testée dans le cadre de cette évaluation, le recours des parents à certaines structures d'accueil. La question évaluative du volet 1 devra donc être déclinée pour tenir compte de ces éléments. Par facilité, nous engloberons l'ensemble de ces objectifs sous l'appellation « amélioration quantitative/qualitative de l'offre d'accueil ».

### 1.1.2. Questions évaluatives

Cette logique d'intervention permet d'identifier toute une série de sous-questions évaluatives que nous avons choisi de structurer selon qu'elles portent sur la conception du programme, sur sa mise en œuvre ou sur ses résultats ou effets<sup>55</sup>. Dans le cadre d'une question évaluative qui porte sur les effets de la politique, cette structuration est particulièrement adéquate car la politique peut ne pas générer d'effets ;

- même en cas de mise en œuvre parfaite, car sa conception est partiellement ou non erronée (notion de « theory failure », Rossi, 2004) ;
- même lorsque sa conception est adéquate, car sa mise en œuvre n'est pas conforme (notion d' « implementation failure », Rossi, 2004).

Les questions qui seront traitées sont les suivantes.

#### Questions relatives à la conception du programme

- Sur quels connaissances et diagnostics s'appuie la politique APE Enfance ?
- La politique constitue-t-elle une réponse adéquate aux besoins ou problèmes mis en évidence ?
  - Les objectifs de la politique sont-ils pertinents et cohérents entre eux ?
  - Les moyens de la politique sont-ils adéquats aux objectifs poursuivis ?

#### Questions relatives à la mise en œuvre et aux réalisations du programme

- La procédure de mise en œuvre de la politique est-elle transparente ?
- La procédure de mise en œuvre de la politique est-elle efficace ?
  - Les structures d'accueil ciblées utilisent-elles la mesure ?
  - Les projets soutenus correspondent-ils aux objectifs ?
  - Quelle est l'ampleur des APE octroyés par rapport aux objectifs fixés ?

#### Questions relatives aux effets du programme

- L'octroi d'APE a-t-il bien donné lieu à l'engagement de personnel ?
- Les résultats sont-ils adéquats par rapport aux différents objectifs intermédiaires (2<sup>ème</sup> colonne de la logique d'intervention) ?

---

<sup>55</sup> Nous aurions pu faire un autre choix et structurer plus classiquement notre analyse sur base des critères de jugement (pertinence, effectivité, efficacité, impact, etc.) mais ceux-ci ne sont malheureusement pas univoques et peuvent à notre sens, perturber la communication entre utilisateurs de l'évaluation (et même entre évaluateurs).

- Les résultats sont-ils adéquats par rapport aux objectifs finaux?

Les réponses à ces différentes questions évaluatives seront apportées à la section 2, relative à l'analyse des résultats.

## 1.2. Champ

Dans cette section, nous détaillons le champ retenu sur base des informations préalables récoltées sur la politique et des ressources disponibles pour réaliser cette évaluation. Nous précisons tout d'abord le champ des activités qui sont considérées. Ensuite, nous délimitons les questions qui ont été essentiellement traitées.

### Quelles activités ?

L'analyse porte sur les APE octroyées dans le secteur de l'enfance pendant la législature 2005-2009 dans le cadre du Plan Marshall 1.0. Les APE additionnelles prévues dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert n'ont pu être incluses dans le champ vu qu'à ce jour, aucune n'a encore été octroyée.

L'ensemble des appels à projets n'est pas considéré vu les ressources nécessaires pour analyser l'entièreté de la politique. La récolte d'informations auprès des nombreux acteurs concernés est particulièrement coûteuse étant donné que :

- divers niveaux de pouvoir interviennent tant au niveau de la gestion que du financement des politiques d'accueil de l'enfance,
- différents secteurs/types d'accueil existent (accueil des enfants de 0 à 3 ans, accueil extrascolaire, l'accueil d'enfants malades, etc.),
- la position variable selon les secteurs du dispositif APE par rapport aux autres aides disponibles.

Les appels à projets suivants feront l'objet de cette évaluation :

- l'accueil classique 0-3 ans via les programmations ONE<sup>56</sup> (conception initiale de la politique),
- l'accueil flexible ou d'urgence (appel à projets destiné aux structures d'accueil 0-3 ans),
- l'accueil extrascolaire (appel à projets destiné aux structures d'accueil 3-12 ans).

Pour rappel, les modèles de causalité relatifs aux différents types d'accueil ont été décrits brièvement dans la 1<sup>ère</sup> partie de ce rapport (section 5.2). L'accueil classique est inclus dans le champ car il correspond au design initial de la politique. L'accueil flexible et d'urgence est également intégré car il correspond au modèle de causalité initial de la politique mais en comportant des spécificités propres au niveau des groupes cibles et des bénéficiaires finaux. Il est intéressant également au niveau de sa procédure de sélection : un appel à projets géré au niveau régional.

Les appels à projets relatifs à l'accueil extrascolaire sont également inclus dans le projet d'évaluation même si ceux-ci ne correspondent pas au modèle de causalité initial. En effet, l'accueil extrascolaire est celui qui a bénéficié du plus grand nombre d'APE parmi les différents types d'accueil (cf. supra). Un parallèle pourra être établi avec l'accueil flexible et d'urgence car il s'agit également d'appels à projets gérés au niveau régional.

---

<sup>56</sup> Des APE ont également été octroyés dans le cadre des SEMA (Synergies Employeurs Milieux d'accueil) mais ne seront pas examinés dans ce rapport. Le dispositif SEMA a été initié lors de la législature 1999-2004, réformé sous la législature 2004-2009 mais n'a pas permis l'augmentation de places d'accueil escomptée. Le dernier fichier de suivi RW-ONE, reprenant la situation au 3/10/2011 mentionne l'ouverture de 60 places. Par ailleurs, l'octroi de PTP dans le cadre de la programmation ONE 2006 ne sera pas non plus considéré.

La mise à disposition d'APE dans le cadre des projets pilotes et innovants ne sera pas examinée en tant que telle. Il nous a cependant semblé intéressant d'analyser deux aspects de ces projets. D'une part, la procédure d'octroi de ces APE car ce sont les seules qui ont été octroyées via la procédure « classique » et non pas via un appel à projet, ce qui nous permet de disposer d'une base de comparaison. D'autre part, les demandes d'APE qui ont été versées dans les projets pilotes et innovants permettent, selon les collaborateurs des cabinets compétents pour l'emploi et l'enfance, de détecter les besoins non couverts.

L'appel à projets relatif à la garde d'enfants malades ne fait pas partie de notre champ d'évaluation, car d'une part il s'agit d'un accueil plus ponctuel, d'autre part, il s'agit d'un sous-ensemble relativement restreint de la politique. De plus, l'évaluation est rendue particulièrement difficile par le manque de structuration du secteur<sup>57</sup>.

### **Quelles questions ?**

Si les questions relatives à la conception sont envisagées dans leur ensemble, nous nous sommes limités à certains éléments spécifiques concernant la transparence et l'efficacité du processus de mise en œuvre de la politique. Il s'agit essentiellement d'analyser l'apport effectif des procédures d'octroi d'APE par appel à projets. Ont-elles permis à l'ensemble du public d'être informé de la disponibilité d'APE, des critères de sélection ? Les demandeurs ont-ils reçu une décision motivée ? Les projets sélectionnés correspondent-ils aux objectifs établis ?...

Tant pour la question de l'atteinte des objectifs quantitatifs fixés en termes d'octroi d'APE (réalisations) que pour celle de l'engagement de personnel suite à l'octroi d'APE (premiers résultats), nous nous sommes appuyés exclusivement sur les données de suivi de la Délégation Spéciale qui rendent compte de ces aspects. Le recueil d'informations (cf. section 1.3.1.) a été conçu pour l'analyse d'un aspect plus qualitatif de l'engagement de personnel : celui-ci a-t-il tenu compte, le cas échéant, des priorités mentionnées dans les appels à projets (en lien immédiat avec l'objectif intermédiaire de diminution de l'emploi précaire) ?

L'ensemble des questions relatives aux résultats intermédiaires sont envisagées. Pour rappel, le schéma de la logique d'intervention renseigne explicitement les résultats visés par chacun des appels à projets.

Concernant les résultats qui visent les bénéficiaires finaux, la question relative à l'insertion professionnelle des parents d'enfants de moins de 3 ans est traitée via une approche quantitative. Cette délimitation de l'évaluation s'appuie en partie sur une revue de la littérature (Maron (2013)) qui indique que l'effet de la disponibilité de places d'accueil sur l'insertion professionnelle des parents semble plus important lorsque les enfants ont moins de 3 ans, et également sur le manque de données statistiques longitudinales<sup>58</sup> relatives à l'accueil 3-12 ans permettant de mener une analyse causale.

### **1.3. Méthodologie**

Une méthodologie spécifique a été définie au sein de chaque volet. Pour les questions qui ont trait au volet 1 (effet de l'octroi d'APE sur l'amélioration quantitative/qualitative de l'offre d'accueil), nous nous appuyons sur une approche par « étude de cas ». Pour les questions qui portent sur le volet 2 (effet de la disponibilité d'offre d'accueil sur l'emploi des parents), elles sont traitées essentiellement au moyen d'une méthode

<sup>57</sup> Pour une analyse des structures offrant ce type de services, nous renvoyons à Dusart *et al* (2008).

<sup>58</sup> Ce fait est notamment lié à une structuration relativement récente de l'accueil extrascolaire via le décret Accueil Temps Libre et le caractère volontaire d'inscription des communes dans le dispositif. Les données disponibles ne couvrent donc que l'offre subventionnée (pour les communes qui ont adhéré au dispositif et au sein de celles-ci pour les opérateurs qui se sont fait agréer et qui ont demandé des subsides) et l'évolution de la part de celle-ci dans l'offre globale n'est pas connue. Outre le problème de l'absence d'une définition précise des milieux d'accueil 3-12 ans, il n'est donc pas possible de reconstituer actuellement une série de données longitudinales qu'on pourrait nommer « taux de couverture 3-12 ans ».

économétrique. Les deux volets ont été réalisés en parallèle. Notons que si, dans cette section, nous distinguons ces deux méthodologies pour faciliter la compréhension de celles-ci, les résultats seront quant à eux présentés conjointement<sup>59</sup> et structurés selon les trois aspects de l'intervention : conception, mise en œuvre et effets.

### 1.3.1. Etude de cas

Dans le cadre d'une évaluation, les études de cas peuvent servir à établir des liens entre les interventions et les résultats (Yin *in* Ridde et Dagenais, 2012). Elles sont particulièrement adaptées *lorsque le phénomène au cœur de l'étude est indissociablement lié au contexte au sein duquel il est apparu et s'est développé* (Albarello, 2011). Dans le cas présent, le phénomène étudié est la mise à disposition d'APE dans le secteur de l'enfance dans le cadre du Plan Marshall. L'analyse de la politique a montré, et nous développerons ce point à la section 2.1, que l'octroi d'APE a pris différentes formes, et ce, dans des contextes très diversifiés.

Trois cas seront considérés :

1. L'octroi d'APE dans l'**accueil classique** (via les programmations ONE) ;
2. L'octroi d'APE dans l'**accueil flexible/d'urgence** (via un appel géré par la RW) ;
3. L'octroi d'APE dans l'**accueil extrascolaire** (via des appels gérés par la RW).

L'apport des APE peut être identifié au moyen d'études de cas car elles peuvent expliquer les processus ou les mécanismes permettant aux interventions d'aboutir à des résultats.

La logique d'intervention, qui spécifie les liens qui permettent aux activités de produire des effets directs et des effets à plus ou moins long terme, et les questions évaluatives qui en ont découlé sont donc à la base de notre analyse. Une analyse transversale des cas est réalisée pour distinguer les facteurs qui semblent faciliter ou freiner l'atteinte des effets attendus.

Une des caractéristiques de l'étude de cas est de s'appuyer sur **diverses sources de données** (un des types de triangulation<sup>60</sup>). Un travail d'identification des différentes sources d'informations disponibles - textes légaux, rapports d'étude, documents gouvernementaux, dossiers administratifs, entretiens, données administratives - a donc été réalisé pour nos trois cas et pour chacune des questions posées.

Au sein des cas accueil flexible/d'urgence et accueil extrascolaire, plusieurs structures d'accueil ont été sélectionnées (cf. infra) afin de faire remonter des informations de terrain.

Le tableau ci-dessous reprend de façon synthétique les sources d'informations utilisées (en complément des documents déjà mentionnés dans le cadre de l'analyse de la politique).

---

<sup>59</sup> L'étude économétrique peut d'ailleurs être vue comme une des analyses effectuées dans le cadre des études de cas, même si elle porte uniquement sur deux des trois cas (accueil classique et flexible/d'urgence) et sans les distinguer. En adoptant encore un autre point de vue, l'étude des deux cas peut également être considérée comme explicitant les processus et mécanismes amenant aux résultats identifiés par l'étude économétrique.

<sup>60</sup> Yin (2009) cite Patton (2002) pour distinguer quatre types de triangulation : *data triangulation, investigator triangulation, theory triangulation, and methodological triangulation*.

Tableau 2 : Différentes sources d'informations utilisées

	<b>Sources</b>	<b>Champ de l'apport</b>								
<b>Données administratives et/ou d'enquêtes</b>	<p>Fichiers administratifs relatifs aux dossiers introduits de demande d'APE</p> <p>Extraction (au 28/01/2013) de la base de données APE de l'ensemble des dossiers APE repris dans les différents projets PM1.0 et PM2.V</p> <p>Liste des structures autorisées par l'ONE en 2012 + Fichiers relatifs à l'ATL et l'AES</p> <p>Données du cadastre de l'ONE pour les années 2005 et 2010<sup>61</sup></p> <p>Données de suivi de la DS</p> <p>Données extraites de la base de données des états des lieux de l'ATL (OEJAJ)</p> <p>Données de l'enquête Generations &amp; Gender Programme (GGP) 2008-2010.</p>	<p>Mise en œuvre</p> <p>Mise en œuvre</p> <p>Mise en œuvre</p> <p>Effets</p> <p>Mise en œuvre et Effets</p> <p>Effets</p> <p>Conception</p>								
<b>Entretiens auprès des autorités politico-administratives</b>	<p><i>Acteurs administratifs</i> : agents traitants et responsable de la direction des aides à la promotion de l'emploi, agents en charge de la liquidation des aides, agents et responsables des directions Milieux d'accueil et Accueil Temps-Libre de l'ONE.</p> <p><i>Acteurs politiques</i> : Membres des cabinets ministériels de l'Emploi d'une part et de l'Enfance d'autre part.</p> <p><i>Interlocuteurs sociaux</i> : Représentants du CESW, des organisations patronales et syndicales dans le cadre du Partenariat Accueil de l'Enfance au niveau du CESW. Observatoire de l'Enfance et de l'Aide à la Jeunesse</p>	<p>Conception, Mise en œuvre et Effets</p>								
<b>Dossiers administratifs de demande d'APE</b>	<table> <tr> <td>Accueil flexible/d'urgence :</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Accueil extrascolaire :</td> <td>57</td> </tr> <tr> <td>(Accueil classique) :</td> <td>/</td> </tr> <tr> <td>Projets Pilotes et Innovants :</td> <td>19</td> </tr> </table>	Accueil flexible/d'urgence :	22	Accueil extrascolaire :	57	(Accueil classique) :	/	Projets Pilotes et Innovants :	19	<p>Mise en œuvre et Effets</p>
Accueil flexible/d'urgence :	22									
Accueil extrascolaire :	57									
(Accueil classique) :	/									
Projets Pilotes et Innovants :	19									
<b>Entretiens auprès des structures d'accueil</b>	<table> <tr> <td>Accueil flexible/d'urgence :</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Accueil extrascolaire :</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>(Accueil classique) :</td> <td>4</td> </tr> </table>	Accueil flexible/d'urgence :	8	Accueil extrascolaire :	13	(Accueil classique) :	4	<p>Conception, Mise en œuvre et Effets</p>		
Accueil flexible/d'urgence :	8									
Accueil extrascolaire :	13									
(Accueil classique) :	4									

L'exploitation des diverses *données administratives* a pour objectif de déterminer quels acteurs ont fait appel aux APE mises à disposition par rapport à l'ensemble des structures d'accueil qui étaient ciblées. La réponse à cette question nécessite de pouvoir mettre en lien les données en provenance des différents organismes. Les seules clés d'identification possibles sont le numéro BCE et si possible le numéro d'établissement. Ce dernier n'est disponible dans aucune des bases de données. Le numéro BCE du pouvoir organisateur de la structure d'accueil est présent dans la base de données APE et de façon partielle dans les données de l'ONE. Un travail d'encodage a été réalisé<sup>62</sup> pour les milieux d'accueil 0-3 ans afin de réaliser un minimum d'analyses.

<sup>61</sup> Utilisation des données 2005 et 2010 vu leur plus grand degré de complétude.

<sup>62</sup> Sur base du logiciel BelFirst et sur base du site BCE Public Search : <http://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoekwoordenform.html?lang=fr>

Différents types d'*entretiens* ont été réalisés *auprès des autorités politico-administratives*. Une première série de 7 entretiens exploratoires, de type semi-directifs, ont été menés sur base d'une grille d'entretien. Ils ont fait l'objet de comptes-rendus. Ensuite, une nouvelle série de 5 entretiens semi-directifs a été effectuée en adaptant (à la marge) la grille d'entretien (cf. Annexe C) à chacun des acteurs concernés et selon les hypothèses de recherche que nous souhaitions tester. Ils ont été enregistrés et retranscrits intégralement<sup>63</sup>. L'anonymat a été garanti aux personnes interviewées.

La consultation des *dossiers administratifs de demande d'APE* ont porté sur 22 dossiers (sur 63 demandes initiales) pour l'accueil flexible/d'urgence, 57 dossiers (sur 220) pour l'accueil extrascolaire et 19 dossiers (sur 64)<sup>64</sup> pour les projets pilotes et innovants. La sélection a été effectuée sur base des fichiers administratifs de la DGO6 utilisés pour la gestion des demandes d'APE. Les informations contenues dans ces données portent notamment sur le secteur du demandeur (non-marchand ou pouvoirs locaux), la date de la demande, le nombre de postes APE demandés et octroyés. Suite à la consultation des dossiers, les informations relatives au contenu du projet, à la motivation de la demande d'APE et au type de personnel pressenti ont été encodées manuellement afin de disposer d'une base de sondage. Les dossiers administratifs de demande d'APE dans le cadre des programmations ONE n'ont pas fait l'objet d'un examen<sup>65</sup>.

Sur la base d'un examen de ces données, nous avons tenté d'appréhender la diversité des structures et des projets financés pour chacun des appels considérés et nous avons procédé à une sélection raisonnée de 11 structures d'accueil<sup>66</sup> en tenant compte de différentes caractéristiques : secteur (non-marchand ou pouvoirs locaux), environnement (urbain ou rural), type d'accueil et type de personnel pressenti.

Les responsables des structures ainsi sélectionnés ont été sollicités pour un entretien. Nous n'avons rencontré aucun refus<sup>67</sup>. Les entretiens (auprès de 21 personnes au total) ont eu lieu entre février et avril 2013. La méthode choisie a été l'entretien semi-directif. Un guide d'entretien comprenant une vingtaine de questions a été élaboré (cf. Annexe C). Des questions spécifiques ont été formulées pour les différents types d'appel. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. L'anonymat a été garanti aux personnes interviewées.

La même grille d'analyse a été utilisée pour appréhender l'ensemble des informations. Elle est structurée selon les différentes questions d'évaluation.

### 1.3.2. Etude économétrique

#### A. Question à évaluer

Pour rappel, le volet 2 s'intéresse à la question suivante « L'amélioration de la disponibilité d'un mode de garde « formel »<sup>68</sup> facilite-t-elle l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants, et en particulier des femmes ? ». Cette question a été abordée au moyen :

---

<sup>63</sup> Un entretien a été retranscrit de façon partielle uniquement.

<sup>64</sup> Nous n'avons pas consulté l'entièreté des dossiers que nous avons sélectionnés car ils n'étaient pas disponibles à la consultation lors de notre visite à la DGO6 et nous n'avons pas souhaité perturber le fonctionnement du service. Ainsi, 31 des 64 dossiers Projets Pilotes et Innovants avaient été sélectionnés aléatoirement, 19 étaient disponibles à la consultation lors de notre visite.

<sup>65</sup> A l'exception de ceux relatifs à des milieux d'accueil qui ont été sélectionnés dans notre échantillon via leur demande pour de l'accueil flexible/d'urgence ou extrascolaire et qui ont également rentré une demande via la programmation ONE.

<sup>66</sup> Une structure d'accueil peut assurer plusieurs types d'accueil ; ceci explique que le nombre total d'entretiens auprès de structures d'accueil ventilés par type d'accueil (cf. tableau 2) soit supérieur à 11.

<sup>67</sup> Seul un responsable n'a pu être présent lors de l'entretien.

<sup>68</sup> L'octroi d'APE peut influencer le nombre de places disponibles, mais le facteur démographique peut contrebalancer ou au contraire amplifier cette augmentation, il devra donc être analysé conjointement. Cet élément n'intervient pas dans

- (1) d'une *revue de la littérature* relative à l'effet de la parentalité et de la disponibilité de places d'accueil sur l'insertion professionnelle<sup>69</sup> ;
- (2) d'une *analyse économétrique* dont la méthodologie est décrite succinctement ci-après.

Notons que cette analyse se limite à l'effet de l'accueil des enfants de moins de 3 ans (cf. section 1.2.) et concerne donc essentiellement l'accueil classique et l'accueil flexible et d'urgence. Toutefois, ces différents types d'accueil ne pourront être distingués dans l'analyse vu l'inexistence de données spécifiques à chacun d'eux.

La question évaluative nécessite d'identifier des indicateurs pertinents afin d'approcher, d'une part la disponibilité d'un mode de garde « formel », et d'autre part l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants. Les indicateurs suivants ont été retenus :

- Le taux de couverture en places d'accueil autorisées par l'ONE indique la plus ou moins grande disponibilité d'un mode de garde « formel ». Ce taux se définit comme le rapport entre le nombre de places d'accueil et le nombre d'enfants âgés de 0 à 2,5 ans résidant dans l'entité géographique considérée (ici, la commune) ;
- Le taux d'emploi des parents d'enfants âgés de 0 à 2 ans accomplis peut servir de proxy à l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants.

Ces deux indicateurs sont disponibles au niveau communal et pour plusieurs années consécutives (voir section 2.5.1 pour plus de détails). Nous avons donc opté pour une modélisation de type « Random Trend Model » (Wooldridge, 2010), qui permet de tirer parti de cette variabilité spatiale (entre communes) et temporelle (entre différentes années, suite aux Plans Cigogne). Cette méthode peut être vue comme une généralisation de celle, plus connue, de la double différence. Notons qu'à notre connaissance, aucune autre étude n'a, pour la Belgique ou la Wallonie, analysé l'effet causal de la disponibilité de places d'accueil sur l'emploi des parents de jeunes enfants.

## ***B. Principe de l'évaluation d'un effet par double différence***

Evaluer l'effet de la disponibilité de places d'accueil en termes d'emploi des parents équivaut à répondre à la question suivante: **La modification de l'offre d'accueil a-t-elle permis une insertion à l'emploi plus importante par rapport à une situation où il n'y aurait pas eu de modification dans l'offre d'accueil ?**

Cela revient à comparer :

- les taux d'emploi des parents quand il y a eu modification de l'offre d'accueil (dans la commune en ce qui nous concerne), et
- les taux d'emploi des parents qui auraient prévalu s'il n'y avait pas eu cette modification de l'offre d'accueil.

Cette dernière situation n'est cependant pas directement observée et doit donc être approchée au moyen d'un groupe de contrôle, selon la méthode suivante.

---

l'interprétation du modèle en tant que tel vu que celui-ci s'appuie sur l'indicateur du taux de couverture qui intègre ce facteur démographique.

<sup>69</sup> Maron (2013).

Supposons une situation simple où nous aurions deux groupes de communes, observés au cours de deux périodes, avant ( $t=1$ ) et après ( $t=2$ ) la modification possible (en fonction des communes) de l'offre d'accueil:

1. un premier groupe de communes, qui connaissent une modification de l'offre d'accueil, appelé le groupe « ciblé » (GC), traité en  $t=2$ , et
2. un second groupe constitué de communes qui ne connaissent pas de modification de l'offre d'accueil en  $t=2$ , appelé le groupe « non-ciblé » (GNC).

Si l'état du marché du travail est inchangé au cours du temps (entre  $t=1$  et  $t=2$ ), le taux d'emploi des parents des communes ayant connu une modification de l'offre d'accueil entre  $t=1$  et  $t=2$  ne pourrait alors avoir évolué qu'en raison de cette seule modification. En conséquence, l'effet de la modification de l'offre d'accueil pourrait être alors estimé sur base de la (seule) différence des taux d'emploi des parents du groupe ciblé (vivant dans les communes où la modification des offres d'accueil a eu lieu), soit encore :

Taux d'emploi  $_{GC, t=2}$  - Taux d'emploi  $_{GC, t=1}$

Cependant, cette hypothèse d'invariance de l'état du marché du travail (et de ses conséquences en termes de taux d'emploi du groupe cible) est très forte et peu plausible. Dès lors, la simple comparaison temporelle entre  $t=1$  et  $t=2$  du taux d'emploi des communes ciblées risquerait d'attribuer un effet à la modification de l'offre d'accueil sur la fluctuation du taux d'emploi qui serait en fait (en tout ou en partie) imputable à des évolutions conjoncturelles sur le marché du travail.

L'observation d'un groupe de contrôle, pour lequel aucune modification de l'offre d'accueil n'a eu lieu, permet de se libérer de cette hypothèse. Pour ce groupe, l'évolution du taux d'emploi entre  $t=1$  et  $t=2$ , soit encore Taux d'emploi  $_{GNC, t=2}$  - Taux d'emploi  $_{GNC, t=1}$ , n'est pas liée à une modification de l'offre d'accueil (vu qu'il n'y en a pas eu). Cette évolution nous renseigne donc sur l'effet de l'évolution de l'état du marché du travail sur le taux d'emploi entre  $t=1$  et  $t=2$ .

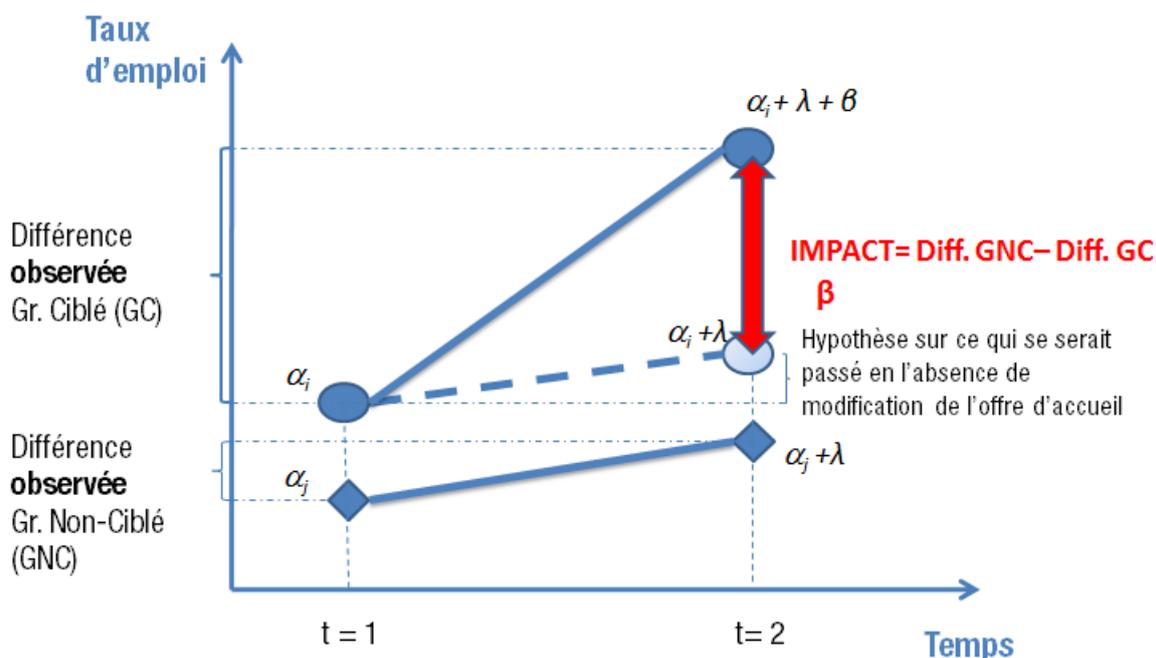
En corollaire, l'effet réel de l'évolution de l'offre d'accueil sur le taux d'emploi que l'on cherche à identifier peut dès lors être estimé en comparant les différences de taux d'emploi entre :

1. le groupe ciblé (GC), soit (Taux d'emploi  $_{GC, t=2}$  - Taux d'emploi  $_{GC, t=1}$ ), (différence 1)  
et
2. le groupe non ciblé (GNC), soit (Taux d'emploi  $_{GNC, t=2}$  - Taux d'emploi  $_{GNC, t=1}$ ) (différence 2)

La première différence donne l'évolution brute du taux d'emploi entre les deux périodes pour le groupe ciblé, mais qui peut donc être liée à la fois à la modification de l'offre d'accueil et à l'évolution du marché du travail. En soustrayant de cette évolution brute la seconde différence, qui mesure l'évolution du taux d'emploi liée à la seule évolution du marché du travail, l'effet de l'évolution du marché du travail est neutralisé. En procédant de la sorte, on applique donc une différence entre 2 différences, une évaluation selon le principe de la double différence.

La figure ci-dessous explicite graphiquement (une explication des valeurs assignées aux différents éléments étant présentée ci-après) le principe de la double différence et illustre l'hypothèse sous-jacente nécessaire à l'évaluation correcte de l'effet, à savoir l'hypothèse *d'une évolution* semblable du marché du travail (et de ses conséquences) entre le groupe ciblé et le groupe non ciblé.

Figure 3 : Illustration du principe de la double différence



La méthodologie utilisée dans la présente évaluation est une généralisation de ce principe. Deux éléments diffèrent dans notre cas. D'une part, la modification de l'offre d'accueil (le traitement) n'est pas dichotomique, ce qui supposerait comme seules possibilités l'existence ou l'absence de traitement : il y a en fait un continuum dans le traitement (l'offre d'accueil), cette offre d'accueil pouvant être d'intensité plus ou moins grande selon les communes. D'autre part, nous disposons de plus de deux périodes d'observation pour toutes les communes. Ce dernier point signifie que nous disposons de données de panel sur plusieurs années, qui permettent de s'appuyer sur des hypothèses moins restrictives pour l'identification de la relation entre taux de couverture et taux d'emploi (cf. infra).

### C. *Random Trend Model (Modèle à tendance aléatoire)*

Nous souhaitons estimer l'effet causal du taux de couverture en places d'accueil ONE (indicateur<sup>70</sup> de l'offre d'accueil), variable notée *Tcouv*, sur le taux d'emploi (indicateur de l'insertion professionnelle) des parents de jeunes enfants, notée *Temp*.

Le modèle classique de la double différence pour des données en panel sur deux périodes consiste à estimer un modèle du type :

$$Temp_{i,t} = \alpha_i + \lambda Bin_t + \beta Tcouv_{i,t} + v_{i,t} \quad , t=1,2 \quad (1)$$

où :

- $i, t$  sont des indices correspondant respectivement à la commune et à l'année ;

<sup>70</sup> Pour une définition plus précise des indicateurs retenus, voir section 2.5.1 relative aux données utilisées.

- $\alpha_i$  est le paramètre mesurant l'effet du marché du travail spécifique à chaque commune, *qui permet en d'autres termes de capter l'effet des caractéristiques observées et inobservées de chacune des communes sur leur taux d'emploi* ;
- $\lambda$  est le paramètre associé à l'effet de  $Bin_t$ , variable binaire temporelle définie pour  $t=2$ , qui permet de capter l'effet commun de l'évolution du marché du travail entre  $t=1$  et  $t=2$  sur les taux d'emploi des communes ;
- $\beta$  est le paramètre d'intérêt qui quantifie la relation entre le taux d'emploi (de la commune  $i$  à l'année  $t$ ),  $Temp_{i,t}$ , et le taux de couverture  $Tcouv_{i,t}$ , et
- $v_{i,t}$  est un terme d'erreur, partie de la variabilité du taux d'emploi qui n'est pas captée par notre modèle.

Le graphique ci-dessus illustre l'interprétation des paramètres de ce modèle dans le cas particulier où la variable  $Tcouv_{i,t}$  serait binaire, c'est-à-dire qu'elle ne couvrirait donc que 2 cas possibles, qui pourraient être dans notre cas la modification ou la non-modification du taux de couverture.

Sont ainsi reportées les valeurs attendues du taux d'emploi en  $t=1$  et  $t=2$  pour deux communes  $i$  et  $j$ , la première ( $i$ ) appartenant au groupe de communes ayant vu le taux de couverture se modifier, et la seconde ( $j$ ) appartenant au groupe de communes dont le taux de couverture serait resté inchangé. Il est apparent que les taux d'emploi des deux communes représentées peuvent différer en  $t=1$  ( $\alpha_i \neq \alpha_j$ ) en fonction de leurs caractéristiques spécifiques. L'effet commun de l'évolution du marché du travail sur le taux d'emploi des 2 communes est capté quant à lui par le paramètre  $\lambda$ . Cette représentation permet de mettre en exergue que notre paramètre d'intérêt  $\beta$ , résultat de la double différence, mesure effectivement l'effet causal du taux de couverture sur le taux d'emploi, en raison du fait que le taux de couverture  $Tcouv_{i,t}$  s'est ou ne s'est pas modifié.

Une caractéristique remarquable du modèle (1) est qu'il ne requiert pas que la variable  $Tcouv_{i,t}$  soit binaire. Il est tout à fait possible, comme dans notre cas, d'avoir un traitement d'intensité variable : l'ensemble des communes sont « traitées », mais le traitement (taux de couverture) est d'intensité variable entre les communes, vu qu'elles connaissent une modification différente de l'offre d'accueil durant la période d'observation.

Par ailleurs, il est aussi possible (comme dans notre cas) de pouvoir disposer de plus de deux périodes d'observations, ce qui se traduit par l'ajout de binaires temporelles captant les effets des évolutions du marché du travail durant les différentes années considérées. Le modèle devient alors :

$$Temp_{i,t} = \alpha_i + \sum_{t=2}^T \lambda_t Bin_t + \beta Tcouv_{i,t} + v_{i,t} \quad , t=1, \dots, T \quad (2)$$

où les  $\lambda_t$  sont les paramètres des binaires temporelles pour  $t = 2, \dots, T$ , et les autres variables et paramètres sont définis comme précédemment.

Tout comme le modèle (1), le modèle (2) suppose qu'en l'absence de modification du taux de couverture, l'évolution des taux d'emploi (mais pas leur niveau, qui est capté par les effets spécifiques  $\alpha_i$ ) aurait été similaire dans toutes les communes pour chacune des années considérées, et donnée par les paramètres  $\lambda_t$ .

Cette hypothèse classique de la double différence peut être relâchée en permettant à chaque commune d'avoir une évolution de l'impact du marché du travail sur le taux d'emploi qui lui est propre, ce qui se traduit par l'introduction dans le modèle d'un trend spécifique à chaque commune. Le modèle devient alors :

$$Temp_{i,t} = \alpha_i + \delta_i t + \sum_{t=3}^T \lambda_t Bin_t + \beta Tcov_{i,t} + v_{i,t} \quad , t=1, \dots, T \quad (3)$$

où  $\delta_i$  est le paramètre de la tendance ('trend' linéaire) spécifique à chaque commune, et les autres variables et paramètres sont définis comme précédemment.

Dans le modèle (3), appelé « Random trend model », en l'absence de modification du taux de couverture, le taux d'emploi a donc :

- un niveau propre à chaque commune ( $\alpha_i$ ), et
- une évolution dans le temps :
  - partiellement propre à chaque commune (les trends  $\delta_i t$ ) et
  - partiellement partagée par toutes les communes (au travers des paramètres  $\lambda_t$  des binaires temporelles  $Bin_t$ )

Intuitivement, l'effet causal du taux de couverture sur le taux d'emploi est identifié par ce qui reste dans l'association entre ces deux variables, le paramètre d'intérêt  $\beta$ , une fois que tous ces effets (de niveau et d'évolution temporelle) ont été retirés.

Notons que le paramètre d'intérêt  $\beta$  du modèle (3) est estimé sans imposer aucune restriction sur la corrélation entre, d'une part, les niveaux  $\alpha_i$  et paramètres  $\delta_i$  des trends spécifiques à chaque commune  $i$ , et d'autre part, les taux de couverture  $Tcov_{i,t}$  de chaque commune  $i$ . Les taux de couverture observés dans les communes peuvent donc être liés aux caractéristiques et évolutions propres à chaque commune, sans que cela ne remette en cause la validité de l'effet causal  $\beta$  estimé.

Remarquons enfin que le modèle (3) peut encore être assoupli en permettant aux binaires temporelles d'avoir un effet différent par sous-région, ce que nous ferons par la suite en considérant des effets temporels différenciés par province. De même, ce modèle peut aussi être enrichi d'autres variables explicatives, permettant d'estimer dans quelle mesure l'effet du taux de couverture dépend de contextes géographiques (communes situées en zones urbaine ou rurale, ...) ou de différentes répartitions dans les places d'accueil (entre accueil subventionné ou non subventionné, ...)<sup>71</sup>.

La liste complète des variables utilisées dans notre modèle est reprise dans l'encadré méthodologique. Ce modèle sera en outre estimé :

- parmi différentes sous populations de parents, définies selon le sexe (homme, femme), et l'état civil (seul, en couple avec partenaire occupé, en couple sans partenaire occupé) ;
- en distinguant, quand c'est opportun et possible, l'effet sur le taux d'emploi (qu'il soit à temps plein ou à temps partiel) de l'effet sur le taux d'emploi à temps plein uniquement.

<sup>71</sup> Ce modèle final se formule comme suit :

$$Temp_{i,t} = \alpha_i + \delta_i t + \sum_{t=3}^T \lambda_t Bin_t + \sum_{t=3}^T \sum_{p=2}^P \mu_{p,t} Binprov_{p,t} + \beta Tcov_{i,t} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{k i,t} + v_{i,t} \quad , t=1, \dots, T$$

où  $Binprov_{p,t}$  sont des binaires d'interaction entre les années et l'appartenance à une des  $p$  provinces et  $X_{k i,t}$  sont des variables explicatives additionnelles (dont les effets sont estimés respectivement par les paramètres associés  $\mu_{p,t}$  et  $\gamma_k$ ). Notons que ces variables explicatives additionnelles peuvent également interagir avec le taux de couverture.

### Encadré méthodologique : modèle estimé et tests de robustesse

Nous avons testé ce modèle général sous différentes formes, en introduisant différentes combinaisons de variables explicatives et en testant différentes définitions du taux de couverture (qui varient selon la zone sur laquelle le taux de couverture est calculé : commune, arrondissement, ou zone « regroupée » constituée par la commune et ses communes voisines ; voir section 2.5.1 pour plus de détails).

La liste des variables explicatives du modèle retenu est la suivante :

- le taux de couverture de la zone « regroupée » (il s'agit du taux de couverture de la zone constituée par la commune considérée et les communes voisines<sup>72</sup>) ;
- la part de l'accueil subventionné dans cette zone (il s'agit du rapport entre le nombre de places subventionnées par l'ONE et le nombre total de places d'accueil autorisées par l'ONE)
- la part de l'accueil collectif dans cette zone (il s'agit du rapport entre le nombre de places d'accueil collectives autorisées par l'ONE et le nombre total de places d'accueil autorisées par l'ONE)
- une interaction entre le taux de couverture de la zone et le degré d'urbanisation de la commune (variable binaire définissant le caractère plutôt urbain ou rural de la commune)
- une interaction entre le taux de couverture de la zone et le niveau d'éducation des femmes de la commune (variable binaire classant les communes selon le niveau de diplôme des femmes).

Ces deux variables d'interaction permettent d'estimer dans quelle mesure la variabilité de l'effet du taux de couverture dépend du degré d'urbanisation et du niveau d'éducation de la population féminine de la commune. Nous présentons à la section 2.5.2 une série de résultats basés alternativement sur un modèle « simple » où seul le taux de couverture de la zone regroupée est pris en compte et un modèle « complet » où toutes les variables listées ci-dessus sont introduites.

En outre, tous les modèles testés contiennent également des binaires temporelles et des binaires d'interaction entre l'appartenance à des provinces et ces binaires temporelles (ce qui permet de prendre en compte le rôle des évolutions temporelles à la fois globales et spécifiques à l'appartenance à des provinces).

Ce modèle est estimé<sup>73</sup> par moindres carrés (quasi-)généralisés sur les données exprimées en déviation par rapport à leur niveau et tendance par commune (généralisation de l'estimateur Fixed Effect Generalized Least Squares (FEGLS) au modèle à tendance aléatoire ; voir Wooldrige, 2010).

De plus, nous avons testé la robustesse de notre modèle de différentes manières, et notamment par :

- (1) l'introduction de variables décalées dans le temps pour le taux de couverture (variables 'laggées' ou 'leadées', qui nous permettent de tester l'impact du taux de couverture en t-1 et t+1 respectivement sur le taux d'emploi en t). Celles-ci sont non significatives, ce qui nous permet notamment d'admettre comme raisonnable la condition d'exogénéité stricte du taux de couverture (condition nécessaire à la validité de la méthode d'estimation) ;

<sup>72</sup> L'effet estimé du taux de couverture de la seule commune de domicile des parents sur l'emploi de ceux-ci est nettement plus faible que celui de la zone regroupée. Pour affiner les résultats du modèle, il serait intéressant de disposer d'informations relatives à la commune de domicile des enfants occupant une place dans un milieu d'accueil situé dans une commune x.

<sup>73</sup> Les procédures d'estimation et de simulation ont été mises à disposition de l'équipe de recherche par Bernard Lejeune, ULg.

- (2) le retrait des valeurs extrêmes, c'est-à-dire les communes ayant des taux de couverture extrêmement faibles ou élevés et susceptibles de tirer l'estimation. Celui-ci ne modifie pas nos résultats principaux;
- (3) des glissements de la période sur laquelle porte l'estimation. Ceux-ci ne modifient pas, à nouveau, nos résultats principaux.

#### 1.4. Limites

Outre la délimitation du champ de l'évaluation par rapport à l'ensemble de la politique, certaines limites de cette évaluation, détectées dès la conception du projet ou en cours de réalisation doivent être mentionnées.

Vu le délai écoulé depuis la mise en œuvre de l'intervention (essentiellement sous le PM1.0), un biais de mémoire des différents intervenants était attendu. De plus, les acteurs politico-administratifs ont pour la plupart changé de fonction depuis lors et n'ont gardé que peu ou pas de documents liés à l'intervention. Lors de nos entretiens sur le terrain également, nous n'avons pas toujours pu rencontrer la personne qui était en poste lors des procédures d'appel. Cependant, nous avons eu accès aux documents qui avaient été rentrés à l'époque. Enfin, nous aurions souhaité disposer d'informations de la part de structures d'accueil qui n'ont pas fait appel à l'intervention mais un test par téléphone auprès de certaines structures a montré que les renseignements qui pourraient être recueillis étaient particulièrement lacunaires.

Le recours à des données administratives provenant de différentes entités était obligatoire pour traiter cette politique en synergie entre la RW et la CF. Les bases de données, quand elles existent et sont historiées, ne sont toutefois pas prévues pour communiquer entre-elles : l'absence d'une clé d'identification commune, voire du changement de la clé d'identification propre à l'administration ne nous a pas permis de répondre à l'ensemble des questions envisagées ou de façon très partielle.

## 2. Analyse des résultats

Ainsi que nous l'avons indiqué à la section 1.3., les questions qui ont trait à l'effet de l'octroi d'APE sur l'amélioration quantitative/qualitative de l'offre d'accueil s'appuient sur une approche par « étude de cas » et celles qui portent sur l'effet de la disponibilité d'offre d'accueil sur l'emploi des parents sont approchées essentiellement au moyen d'une méthode économétrique. Si ce n'est pas sa finalité première dans notre travail, l'étude de cas permet d'obtenir une description détaillée de l'intervention et de son contexte, ces éléments sont présentés à la section 2.1. Ensuite, nous présentons les résultats en les structurant selon les trois aspects de l'intervention : sa conception (section 2.2.), sa mise en œuvre (section 2.3.) et les effets engendrés (section 2.4.).

### 2.1. Présentation des cas

La description des cas, l'octroi d'APE dans le cadre du Plan Marshall pour un type d'accueil de l'enfance, n'est pas l'objectif premier de ce projet d'évaluation mais il est intéressant de spécifier les différentes procédures d'octroi utilisées et le contexte dans lequel ces octrois d'APE ont eu lieu afin d'identifier les facteurs favorables à l'atteinte des effets attendus.

Nous reprenons dans le tableau ci-dessous une synthèse des caractéristiques des 3 cas (et un aparté pour l'octroi d'APE dans le cadre des projets pilotes et innovants) que nous développerons par la suite.

Tableau 3 : Caractérisation des différents cas

		<b>Accueil Classique</b>	<b>Accueil Flexible/d'Urgence</b>	<b>Accueil extrascolaire</b>	<b>Projets pilotes et innovants</b>
<b>Contenu des appels</b>	<b>Caractéristiques des travailleurs ciblés</b>	Puériculteur(-rice)s et assimilé(e)s	Invitation à prioriser les puériculteur(-rice)s ou assistant(e)s écoles maternelles ayant travaillé dans le cadre du PTP	Priorité aux personnes inscrites en ALE ayant travaillé comme accueillantes extrascolaires	(pas d'appel)
	<b>Nombre de points APE par ETP</b>	6 points	8 points	8 points	6 points
	<b>Objectifs</b>	Augmentation de l'offre d'accueil	Augmentation de l'offre d'accueil Diminution de l'emploi précaire Rencontre de la diversité des besoins	Augmentation de l'offre d'accueil Diminution de l'emploi précaire Professionnalisation du secteur Rencontre de la diversité des besoins	(pas d'appel)
<b>Procédure des appels</b>	<b>Canal des demandes APE</b>	Appel à projets via procédure ONE	Appel à projets du Cabinet Emploi	Appel à projets du Cabinet Emploi - Incitation à déposer une demande	Demande d'initiative des structures d'accueil
	<b>Sélection des projets</b>	ONE	Cabinet Emploi (et Enfance)	Cabinet Emploi (et Enfance)	Cabinet Emploi et Enfance

		<b>Accueil Classique</b>	<b>Accueil Flexible/d'Urgence</b>	<b>Accueil extrascolaire</b>	<b>Projets pilotes et innovants</b>
<b>Contexte des appels</b>	<b>Elément déterminant d'émergence</b>	Objectifs européens	Réforme du FESC	Réforme du FESC	/
	<b>Cadre réglementaire</b>	Arrêté MILAC Contrat de gestion ONE	Règlement spécial FESC	Décret ATL Règlement spécial FESC	/
	<b>Source de financement « principale »</b>	ONE	FESC	FESC (+ONE)	/

Notons que le dispositif APE finançait déjà, antérieurement au premier Plan Marshall, des structures d'accueil de l'enfance (cf. infra).

Pour chacun des cas, nous décrivons brièvement le contexte qui a amené l'intervention des autorités politico-administratives dans les différents types d'accueil. Ensuite nous expliciterons le cas en tant que tel et sa procédure d'appel.

### 2.1.1. Accueil classique

L'Office de la Naissance et de l'Enfance, (ONE), créé par le décret du 30 mars 1983, est l'organisme en charge des matières relevant de l'accueil de l'enfance.

L'accueil classique est encadré juridiquement par l'Arrêté MILAC<sup>74</sup> (Milieux d'accueil) qui réglemente l'ensemble de l'accueil des enfants de 0 à 6 ans.

Pour mémoire, différents niveaux de « reconnaissance » existent pour les structures d'accueil :

- L'autorisation: obligatoire pour toutes les structures d'accueil pour les 0-6 ans.
- L'agrément : nécessite des conditions d'accessibilité sociale et financière (PFP et horaires), un contrat d'accueil et une attestation de qualité. L'agrément est une condition nécessaire pour être subventionné par l'ONE.
- Le subventionnement : nécessite d'avoir répondu à une programmation et d'être sélectionné.

L'octroi d'APE dans le cadre du Plan Marshall 1.0 s'inscrit globalement dans la lignée de la politique menée lors de la législature précédente (en particulier au niveau des différentes cibles des APE : les structures d'accueil 0-3 ans dans le cadre de la programmation ONE, des SEMA (Synergies Employeurs Milieux d'Accueil) et des structures menant des projets particuliers<sup>75</sup>) mais en y mettant des accents spécifiques (en particulier l'accès aux APE pour des structures non agréées mais qui décident d'appliquer la PFP<sup>76</sup>). Les modalités ont été formalisées dans la convention entre la Région wallonne et la Communauté française du 29 mai 2006 et ses 2 avenants du 18/04/2008 et du 12/02/2009.

<sup>75</sup> Notons que l'appellation retenue par la suite, dans les notes au GW ou dans les rapports de la Délégation spéciale sera : « Projets pilotes et innovants ».

<sup>76</sup> Participation Financière des Parents en fonction de leurs revenus, c'est-à-dire appliquer le barème de l'ONE en la matière.

L'octroi des APE dans le cadre du PM1.0 s'est effectué dans le cadre des programmations ONE 2006-2007 et 2008-2010 (Plan Cigogne 2). Il n'y a pas d'appel à projets propre à l'octroi d'APE.

La **procédure** d'octroi d'APE est la suivante :

- L'ONE détermine le nombre d'ouvertures de places sur base du budget disponible (ONE + APE telles que convenues dans les Conventions RW-CF) et les répartit entre les différents comités subrégionaux selon une série de critères déclinés au niveau sous régional (taux de chômage, taux de couverture, niveau d'instruction féminin, nombre de naissances, etc.).
- L'ONE sélectionne<sup>77</sup> les projets sur base des critères socio-économiques et de critères propres à la structure (ceux-ci ont fait l'objet de discussions dans le cadre du partenariat accueil de l'enfance au niveau du CESW et entre les cabinets des Ministres de l'emploi et de l'enfance).
- L'ONE distribue les points APE entre les différents projets sélectionnés pour répartir la charge administrative entre les structures d'accueil<sup>78</sup> (le nombre de points dépend également des normes d'encadrement selon le type de structures d'accueil),
- L'ONE transmet à la Direction des APE la liste des structures sélectionnées et le nombre de points APE (en équivalent temps plein) qu'elles peuvent solliciter.
- Les structures d'accueil qui ont été sélectionnées par la programmation sont averties de leur sélection et, pour certaines d'entre-elles<sup>79</sup>, du fait qu'elles doivent faire une demande de points APE auprès de la DGO6 (L'ONE ne leur versant que le différentiel entre la subvention et le subside qu'elles obtiendront via les APE).
- La DGO6 réceptionne les demandes des structures d'accueil, vérifie le bien-fondé de la demande sur base des informations transmises par l'ONE et traite ensuite la demande selon la procédure classique (cf. section 2.3. - Processus administratif). Il n'y a cependant pas d'instruction de la demande.

### 2.1.2. Accueil flexible/d'urgence

Notons tout d'abord qu'aucune définition partagée n'existe entre les organismes qui financent ou contrôlent ces activités.

*« Il faut bien s'entendre sur ce qu'on entend par accueil flexible et d'urgence, entre celle du FESC et d'autres ça se discute ».*

Entretien collaborateur ONE, septembre 2012.

Le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) a été institué au sein de l'Office National des Allocations Familiales des Travailleurs Salariés (ONAFTS) par la loi du 20 juillet 1971 dans le but de faciliter l'accès des familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales à certains services d'accueil de l'enfance. Les missions actuelles du FESC visent quatre types de projets : la garde d'enfants malades, l'accueil extrascolaire, l'accueil flexible et l'accueil d'urgence. En 2006, le FESC subsidiait une petite centaine de personnes en équivalent temps plein pour des projets d'accueil flexible ou d'urgence.

Le Fonds Social Européen (FSE) est l'un des fonds structurels européens actifs sur le territoire wallon. Sa mission est de soutenir les mesures visant à prévenir et à lutter contre le chômage, développer les ressources humaines et favoriser l'intégration sociale dans le marché du travail afin de promouvoir un niveau élevé

---

<sup>77</sup> La procédure de sélection ainsi que les critères sont définis précisément dans le 4ème avenant du contrat de gestion 2003-2005 de l'ONE pour la programmation 2006-2007, et aux articles 52 à 64, ainsi qu'à l'annexe 1 du contrat de gestion 2008-2010 pour les programmations 2008-2010.

<sup>78</sup> Sachant que pour la structure d'accueil, cela ne change rien sur le montant de son financement.

<sup>79</sup> L'ensemble des structures d'accueil retenues dans les programmations ne doivent pas faire appel à des APE.

d'emploi, l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement durable, et la cohésion économique et sociale. Une des actions éligibles au financement FSE est l'accueil d'enfants dans le but de permettre l'accès à la formation ou à l'emploi de publics défavorisés. Sur l'ensemble de la programmation 2007-2013, le montant engagé par le FSE pour ces actions est de l'ordre de 5,5 millions d'euros. Rappelons que le FSE cofinance des projets qui sont soutenus par ailleurs par les pouvoirs publics des régions concernées.

Vu que l'accueil flexible et d'urgence couvre notamment ou exclusivement l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans, les structures d'accueil concernées relèvent de la réglementation sur les milieux d'accueil. L'ONE a donc connaissance des structures d'accueil elles-mêmes mais ne peut déterminer quelles sont les structures qui organisent de l'accueil flexible ou d'urgence si ce n'est par la remontée d'informations de terrain via ses coordinateurs locaux.

L'appel à projets relatif à l'accueil FLEXible et d'Urgence (FLU) portant sur **100 APE** (Note du Gouvernement wallon du 22/05/2008<sup>80</sup>) est lancé en **juin 2008**.

L'appel est adressé aux **structures d'accueil 0-3 ans** (une condition additionnelle est mentionnée : celles-ci doivent appliquer la PFP) et concerne l'octroi **d'APE de 8 points** (et non plus de 6 points<sup>81</sup>).

Dans l'appel à projets, les définitions reprises pour l'accueil flexible et d'urgence sont les suivantes :

**L'accueil flexible** : Accueil d'enfants en dehors des heures d'ouverture normales, soit avant 7 heures et après 18 heures pendant la semaine et toute la journée pendant les week-ends.

**L'accueil d'urgence** : Accueil d'enfants de 0 à 3 ans de manière ponctuelle pour permettre aux parents de se rendre à un entretien d'embauche ou de poursuivre une formation, ou encore pendant les 6 premiers mois d'un nouveau contrat de travail.

Les **critères** mentionnés dans le texte de l'appel sont les suivants :

- Capacité de la structure à engager avant le 30/09/2008 ;
- Taux de naissance et taux de couverture 0-3 ans dans la province où se situe la structure ;
- en sus pour l'accueil flexible: la proximité d'une galerie commerciale ouverte après 19h, d'une gare de navetteurs, d'un hôpital ou d'un commissariat de police.

L'appel invite les structures d'accueil à « prioriser le recrutement de puériculteur(-rice)s et d'assistant(e)s aux instituteur(-rice)s maternel(le)s ayant préalablement travaillé dans le cadre du PTP ».

La **procédure** utilisée dans le cadre de cet appel à projet est la suivante :

- Le Ministre de l'Emploi adresse l'appel à projets aux structures d'accueil 0-3 ans.
- La DGO6 réceptionne les demandes (date de clôture : 15/07/2008) et dresse une liste des demandes introduites.
- Il n'y a pas d'instruction de la demande. La sélection des projets est réalisée lors de réunions entre les Cabinet de l'Emploi et de l'Enfance et en présence de la DGO6 et de l'ONE, sur base des dossiers de demande.
- Le Ministre de l'Emploi dresse la liste des structures d'accueil et du nombre de points à octroyer et l'envoie à la DGO6 qui traite ensuite les dossiers selon la procédure classique (cf. première partie - section 3. - Processus administratif).

---

<sup>80</sup> L'appel à projets prévoit également l'octroi de 100 APE 8 points pour la garde d'enfants malades à domicile ou en milieux hospitaliers.

<sup>81</sup> Ceci résulte notamment d'échanges avec les fédérations représentatives du secteur. Cela traduit les préférences des structures et leur arbitrage entre le montant des subventions (qui augmentent avec le nombre de points) et la liberté de choix de leur personnel (plus de points implique l'engagement de personnes plus éloignées du marché de l'emploi).

### 2.1.3. Accueil extrascolaire

La Communauté française et l'ONE dispose depuis 2003 d'un cadre réglementaire, le décret Accueil Temps Libre (ATL)<sup>82</sup> qui est un décret « chapeau » qui englobe l'accueil avant et après l'école, les mercredis après-midi, les week-ends et les congés scolaires. Le chapitre IV porte sur la qualité de l'accueil et notamment sur les normes d'encadrement indicatives (un encadrant pour 18 enfants pour des périodes d'accueil de moins de 3 heures) et sur la formation du personnel. Il ne s'agit pas d'une réglementation spécifique à l'accueil extrascolaire qui n'y est d'ailleurs pas défini.

Le décret comporte deux volets. D'une part, il organise la coordination de l'accueil temps libre au niveau des communes. Celles-ci sont libres d'adhérer à ce programme de Coordination Locale de l'Enfance (CLE). L'ONE soutient ces programmes via le financement de coordinateurs chargés de la mise en place et de la dynamisation de la coordination de l'accueil temps libre sur le territoire de la commune. Le coordinateur participe à la mise en œuvre d'une politique cohérente de l'accueil de l'enfant pendant son temps libre, notamment<sup>83</sup> via la réalisation de l'état des lieux et l'analyse des besoins au niveau des communes. D'autre part, le décret prévoit le soutien aux opérateurs d'accueil extrascolaire en finançant les structures d'accueil qui ont adhéré au programme CLE. L'ONE subventionne forfaitairement sur base du nombre d'enfants fréquentant par jour les activités d'accueil après l'école. Ce financement, avec son montant limité, sert essentiellement aux frais de fonctionnement des structures.

Le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) finance (cf. supra) des projets d'accueil extrascolaire. En 2006, le FESC subsidiait 543 personnes en équivalent temps plein pour des projets d'accueil extrascolaire<sup>84</sup>.

L'appel à projet portant sur l'octroi de **150<sup>85</sup> APE** 8 points pour l'accueil extrascolaire et (pour les structures qui ont déjà sollicité des APE) la garde d'enfants malades ou en milieu hospitalier (Note du Gouvernement wallon du 13/09/2007) est lancé fin **septembre 2007**.

L'appel est adressé aux **structures d'accueil extrascolaire** et concerne l'octroi **d'APE de 8 points** (et non plus de 6 points<sup>86</sup>).

Dans l'appel à projets, l'accueil extrascolaire n'est pas défini.

Les **critères** mentionnés dans le texte de l'appel sont les suivants :

- Dans le texte lui-même : Priorité aux structures qui engageront des personnes ayant exercé, sous statut ALE, en tant qu'accueillante extrascolaire

---

<sup>82</sup> Décret du 03/07/2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire

<sup>83</sup> Le coordinateur ATL est également chargé de coordonner la réalisation du programme CLE et ses modifications, mettre en œuvre le programme CLE et les plans d'action annuels, l'évaluer régulièrement, coordonner l'offre d'accueil et les opérateurs d'accueil ATL (offre cohérente et diversifiée), soutenir l'organisation de la CCA et en assurer le secrétariat, sensibiliser et accompagner les opérateurs d'accueil dans le développement de la qualité de l'accueil et l'élaboration de leur projet d'accueil, informer les usagers des opérateurs d'accueil existants et des activités organisées.

<sup>84</sup> Source : CESRW (2007), Avis A.861 relatif à la problématique du Fonds d'Equipements Sociaux et Collectifs (FESC), 2 avril 2007.

<sup>85</sup> Initialement de 140, ce nombre sera porté à 150 suite à une moindre demande dans le cadre de la programmation ONE 2008-2010 (note du Gouvernement wallon du 21/02/2008).

<sup>86</sup> idem note 81.

- Sous-forme d'une liste de critères :
  1. Capacité de la structure à engager avant le 31/12/2007
  2. Nombre de journées de présence subsidiées par l'ONE dans la province de la structure
  3. Taux de naissance dans la province où se situe la structure
  4. Niveau de revenus des habitants de la sous-région où se situe la structure

La **procédure** utilisée dans le cadre de cet appel à projet est la suivante :

- Le Ministre de l'Emploi adresse l'appel à projets aux structures d'accueil extrascolaires.
- La DGO6 réceptionne les demandes (date de clôture : 31/10/2007) et dresse une liste des demandes introduites.
- Il n'y a pas d'instruction de la demande. La sélection des projets est réalisée lors de réunions entre les Cabinet de l'Emploi et de l'Enfance et en présence de la DGO6 et de l'ONE, sur base des dossiers de demande.
- Le Ministre de l'Emploi dresse la liste des structures d'accueil et du nombre de points à octroyer et la DGO6 traite les dossiers selon la procédure classique (cf. première partie - section 3. - Processus administratif).

Le second appel à projets relatifs à l'accueil extrascolaire visant l'octroi de 125 APE de 8 points (Note du Gouvernement wallon du 18/09/2008) est lancé en **septembre 2008**.

Cet appel a été scindé en **2 appels distincts** : un appel relativement semblable à l'appel à projet lancé en 2007 et un adressé spécifiquement à certaines structures financées dans le cadre du FESC.

1. Le premier appel a le même objet, le même public cible et la même procédure que celui lancé en 2007. Certains critères ont cependant été modifiés. La liste de critères est la suivante :
  - Dans le texte lui-même : Priorité aux structures qui engageront des personnes ayant exercé, sous statut ALE, en tant qu'accueillante extrascolaire
  - Sous-forme d'une liste de critères (quelque peu différents de ceux de l'appel de 2007):
    1. la capacité de la structure à engager ses travailleurs avant le 31/12/2008 ;
    2. le nombre de journées de présence subsidiées par l'ONE dans la province dans laquelle se situe la structure, rapporté au nombre d'enfants de 3 à 12 ans ;
    3. le nombre d'enfants de 3 à 6 ans accueillis par la structure ;
    4. l'accessibilité hebdomadaire et les horaires d'ouverture de la structure.
2. Le second appel est adressé aux structures d'accueil subventionnées par le FESC mais qui, sur base de l'enquête réalisée en 2007<sup>87</sup>, ne répondent pas à la norme d'encadrement d'une personne pour 14 enfants présents<sup>88</sup>. Le nombre de points APE que les structures peuvent solliciter est indiqué dans la lettre elle-même.

*"Une partie de ces postes seront prioritairement octroyés aux structures, comme la vôtre, reconnues et financées par le FESC, mais pour lesquelles le taux d'encadrement ne répond pas aux normes définies par la Communauté française, à savoir 1 encadrant / 14 enfants accueillis. Dans ce cadre, vous pourriez bénéficier de ... ETP APE"*

<sup>87</sup> Le questionnaire figure dans la note du Gouvernement conjoint RW-CF du 18/04/2008.

<sup>88</sup> Critères adoptés par le Gouvernement de la CF le 25/05/2007 relatifs à la reconnaissance des structures d'accueil subventionnées par le FESC.

## 2.2. Résultats relatifs à la conception de la politique

Pour rappel, notre questionnement portait sur d'une part, les connaissances et le diagnostic sur lesquels s'appuie la politique (identification des besoins), et d'autre part, sur l'adéquation de l'intervention par rapport aux besoins ou problèmes identifiés. Ces deux sous-questions seront abordées successivement pour chacun des trois cas envisagés (sections 2.2.1. à 2.2.3.). Un certain nombre d'éléments transversaux seront ensuite relevés (section 2.2.4.).

### 2.2.1. Accueil classique

#### Identification des besoins

Si l'offre d'accueil classique est bien connue (les données précises ont d'ailleurs été mises à disposition du Partenariat accueil de l'enfance) tant en termes de quantité que de localisation géographique, que de types de milieux d'accueil (accueillantes, crèches, etc.), il n'en est pas de même en ce qui concerne la demande effective d'accueil.

Traduit en termes d'indicateur, quel est le niveau du taux de couverture qui répondrait au besoin effectif des parents ?

La cible fixée par le Conseil de Barcelone en 2002 d'un taux de couverture de 33 % (à l'époque, le calcul de cet indicateur n'était pas effectif<sup>89</sup>) a quelque peu masqué ce problème d'identification des besoins pendant quelques années. En effet, au moment du lancement des Plans Cigogne, on se référait au taux de couverture calculé par l'ONE (dont le mode de calcul différait alors de celui défini par l'UE), qui était de 23,3 % en 2005<sup>90</sup>, ce qui était inférieur à l'objectif européen de 33%. Celui-ci était donc mobilisateur. C'est moins le cas actuellement car le taux de couverture de la FWB, calculé cette fois sur base de la définition européenne, est supérieur à l'objectif européen. Pour donner un ordre de grandeur, pour l'année 2010 où les deux taux sont disponibles, le taux de couverture « ONE » s'élève à 27,7 %, et le taux de couverture « objectif de Barcelone » (selon la définition de l'UE) est de 44,5 %.

L'identification des besoins d'accueil<sup>91</sup> reste donc un enjeu crucial pour le secteur.

*« Il nous manque par exemple la demande réelle. On n'a pas des chiffres. On ne peut chiffrer aujourd'hui la demande réelle des parents. (...) On n'est pas assez précis. (...) On sait donner par rapport au taux de couverture, mais on ne sait pas donner assez par rapport à la demande réelle des parents »*

Entretien collaboratrice de cabinet, mars 2013.

Ainsi, si la Belgique se situe à 44,5 % de taux de couverture, soit bien au-dessus de l'objectif de Barcelone de 33 %, certains éléments (cf. infra) laissent supposer qu'il existe une part de demande insatisfaite, sans que l'on puisse déterminer avec certitude l'ampleur de cette dernière. Ainsi, un certain nombre de mères déclarent ne pas exercer une activité professionnelle rémunérée pour s'occuper de la garde de leurs enfants. Selon l'enquête GGP (Enquête Générations & Genre, 1<sup>ère</sup> vague)<sup>92</sup>, 30 % des mères d'enfants de moins de 12 ans qui

<sup>89</sup> Pour une définition et une discussion des différents taux de couverture, voir annexe B.

<sup>90</sup> ONE, Rapport d'activité 2005.

<sup>91</sup> L'arrêté MILAC, prévoyait initialement un système d'enregistrement des demandes non satisfaites mais malgré plusieurs projets, aucun n'est actuellement opérationnel.

<sup>92</sup> Les chiffres cités ici se rapportent aux femmes de 18 à 49 ans, ayant au moins un enfant et qui ne suivent plus d'enseignement ou de formation. En ce qui concerne la raison de l'arrêt de l'activité professionnelle, nous englobons les mères d'enfants de moins de 12 ans car il est probable que l'arrêt de l'activité professionnelle lorsque l'enfant est en bas

ont arrêté une activité professionnelle rémunérée (qu'elles soient, au moment de l'enquête, chômeuses ou inactives) déclarent l'avoir fait principalement en raison de la naissance d'un enfant ou pour s'occuper des enfants. Il n'est cependant pas possible de déterminer si la raison de l'arrêt de cette activité professionnelle est liée au manque de disponibilité de places d'accueil ou au coût des places disponibles, relativement au salaire perçu, ou encore à un réel souhait de s'occuper soi-même de ses enfants.

Il est en effet vraisemblable qu'une part non négligeable de parents n'est pas en demande de solution de garde formelle. Ainsi, interrogées sur leurs valeurs et attitudes par rapport à la combinaison travail/famille, près de 30% des mères d'enfants de moins de 3 ans âgées de 18 à 49 ans, estiment que « la charge des enfants de moins de 2 ans et demi incombe principalement à la famille ». En réponse à une autre question posée, 28% se disent être d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation suivante : « un enfant d'âge préscolaire souffre de ce que sa mère travaille »<sup>93</sup>.

De plus, à côté du secteur de la garde « formelle », il existe également celui de la garde « informelle », garde gratuite apportée par des membres de la famille, voisins ou amis. Ainsi, selon la même enquête, un tiers des mères d'enfants de moins de 3 ans ayant un emploi ont recours à ce type de garde, régulièrement et exclusivement (c'est-à-dire sans avoir recours en même temps à une solution de garde « formelle »). Il n'est cependant pas possible d'évaluer si celles-ci ont recours à ce mode de garde par choix ou parce qu'elles n'ont pu trouver de solution de garde dans le secteur formel.

Au-delà des estimations macro et des difficultés de ce type d'exercice, l'expression du **manque de places**, en termes quantitatifs, est présente de façon systématique dans le discours des acteurs du secteur.

L'ensemble des structures que nous avons rencontrées (à une période où elles avaient pourtant augmenté leur capacité d'accueil depuis 2006) présentait un taux d'occupation élevé. Au moment de nos visites, aucun responsable ne nous a fait état de places disponibles. Le message véhiculé était celui d'un manque généralisé de places qui se manifeste par un phénomène de liste d'attente.

*« Il y a de la demande. La crèche est complète jusqu'à mi-septembre 2014. Il n'y a plus de places sauf s'il y a un désistement ou un déménagement. ».*

Entretien, coordinatrice accueil de l'enfance, février 2011

Les besoins sont également captés de façon indirecte. Ainsi l'utilisation de structures d'accueil d'urgence pour des besoins relevant de l'accueil classique va parfois être le révélateur du manque de places dans les structures d'accueil classiques. Ainsi, les responsables d'une halte-garderie nous ont confié accueillir au moins temporairement des enfants pour lesquels aucune place en crèche n'a été trouvée.

---

âge se répercute les années consécutives (soit 822 femmes âgées de 18 à 49 ans, dont 117 ont arrêté une activité professionnelle pour différentes raisons). Par contre, pour les questions relatives aux valeurs et à la garde formelle et informelle, nous nous limitons aux femmes de 18 à 49 ans dont l'enfant cadet est âgé de moins de 3 ans, quel que soit leur statut d'occupation (soit 287 femmes). Les chiffres cités portant sur de petits effectifs, il convient de les interpréter avec prudence.

<sup>93</sup> Ces pourcentages varient fortement avec le niveau d'éducation de la mère, la part de mères estimant que la charge des enfants incombe à la famille ou d'un enfant souffre de ce que sa mère travaille étant plus élevée parmi les mères peu qualifiées. Voir Neels et Theunynck (2012) pour plus d'informations.

*« Il y a des familles qui effectivement, c'est un peu la solution de dernière minute, vont essayer de se débrouiller pour confier l'enfant à une voisine. Ils viennent ici une matinée ou deux. Ils vont essayer de passer une après-midi ou deux chez une voisine, etc. Mais, ce sont des solutions – quand il y a trop d'intervenants – qui tiennent quelques semaines, voire quelques mois tout au plus. Un moment donné, il faut qu'ils trouvent une place quelque part (...) ».*

Entretien, coordinatrice accueil de l'enfance, février 2013

Toutefois, l'objectivation de la pénurie reste un enjeu important. Des nuances apparaissent dans le discours de quelques acteurs. Certains ont émis l'hypothèse d'un gonflement artificiel du nombre de places manquantes du fait d'inscriptions multiples de parents inquiets de ne pas trouver de place.

*« Il m'est arrivé, voilà deux ans, d'avoir quatre désistements et je n'ai pas trouvé pendant un mois [de candidats pour] remplir ces quatre [places]. Alors que pour tout le monde, il n'y a pas de places. Et c'est vrai : il n'y a pas de places. Bon, je reçois des demandes tout le temps. Aujourd'hui, ce matin, il y en a encore deux ; deux coups de fil de demandes d'inscription classique ('Je suis enceinte de trois mois'). Donc qui se sont tournées vers moi. Mais tous ces gens-là se sont inscrits partout. On crie ' Il n'y a pas de places !'. Mais en général, quand je retéléphone, ils ont trouvé une place... »*

Entretien, coordinatrice, association accueil d'urgence, février 2013

Si la question de la quantité de places d'accueil est souvent évoquée, aucun acteur n'a envisagé que la **qualité** des places d'accueil classique ne soit pas suffisante. Les normes de qualité sont même parfois soupçonnées d'être un frein à la création ou même au maintien de places de garde « formelle », et ce en particulier au niveau de l'accueil familial. Au cours de plusieurs entretiens, la question des conditions d'autorisation des accueillantes ONE et celle du statut des accueillantes conventionnées ont été évoquées. La diminution du nombre d'accueillantes et parfois le développement de gardes non déclarées a un impact sur la demande de places dans les structures d'accueil collectives. L'extrait suivant est assez exemplatif.

*« Mais vous savez, il y a aussi autre chose dont on ne parle jamais dans la presse au niveau des places ONE. J'étais au comité sup' pendant des années où justement on vérifiait l'agrément des gardiennes. Les conditions pour devenir aujourd'hui gardienne ou même organiser une structure d'accueil sont tellement dures, (...) Il faut l'accord des pompiers pour être agréée gardienne aujourd'hui. Quand les pompiers arrivent, ils disent : 'Madame, vous devez changer toutes vos portes en portes coupe-feu, protéger la chaudière' Enfin ! Toutes des choses complètement... euh... que personne ne fait dans une famille traditionnelle. Mais là, on les impose, alors que ces gens sont des gardiennes d'enfants n'ont pas forcément de moyens non plus. ».*

Entretien, directrice de crèche, février 2013.

Un autre frein à l'ouverture de places est évoqué par les acteurs institutionnels rencontrés : la disponibilité des **infrastructures**<sup>94</sup>.

Toutefois ce frein est parfois levé et c'est l'absence de disponibilité de subsides à l'emploi via les programmations ONE qui entrave la création de places. Certains opérateurs nous ont fait état de la disponibilité d'infrastructures pour créer des places supplémentaires, soit dans le cadre de la création d'une nouvelle structure, soit par l'extension de structures existantes (des MCAE envisageant de devenir des crèches, par exemple), mais ils sont dans l'attente d'une nouvelle programmation ONE pour concrétiser le projet.

---

<sup>94</sup> « Enfin la RW qui se rend compte qu'elle est compétente pour les infra et a un rôle à jouer. », Entretien partenaire social, avril 2013.

*« Au niveau de la crèche, il y a vraiment une demande de la coordinatrice pour développer encore et agrandir puisqu'on sent qu'il y a une demande, cela fonctionne très bien. Techniquement, c'est faisable. On a les locaux, les infrastructures ».*

Entretien, responsable du personnel, administration communale, février 2013.

*« On attend une programmation Plan Cigogne. On nous a annoncé qu'elle serait pour très bientôt. (...) On est donc en train de faire les travaux en fonction de cela. Toujours deux coups d'avance comme aux échecs ».*

Entretien, directeur de crèche, mars 2013

### **Adéquation de la réponse politique**

Rappelons qu'au lancement du Plan Cigogne 1 dans la législature précédant celle du premier plan Marshall, le Ministre responsable indiquait déjà que la Communauté française (bien que refinancée) ne pourrait pas assumer seule ce plan<sup>95</sup>.

Le choix de l'instrument APE s'explique aisément. D'une part, les règles institutionnelles fixent les domaines de compétences de la Région wallonne, dont l'emploi, et d'autre part, la mesure APE et ses prédécesseurs<sup>96</sup> ont déjà été utilisées dans le secteur<sup>97</sup>. Le recours au dispositif APE pour financer une politique fonctionnelle est très fréquent, la spécificité de cette politique est la gestion de la sélection des bénéficiaires par l'organisme en charge de la politique fonctionnelle elle-même.

Notons que le soutien de la RW via des APE excluait d'office le soutien à la création de places en accueil familial vu que les accueillantes ne disposent pas de contrat de travail.

Le soutien de la RW vise ainsi la création de places en accueil collectif et plus spécifiquement les milieux d'accueil subventionnés ou du moins qui appliquent la PFP selon le barème ONE. L'accessibilité financière est une des caractéristiques favorables (Source : Maron, 2013) pour que la création de places d'accueil puisse améliorer l'insertion professionnelle des mères.

Les subsides APE du PM1.0 et leur pérennisation dans le cadre du PM2.V ont ainsi été essentiellement utilisés pour élargir le budget disponible lors de la programmation de nouvelles places d'accueil collectif par l'ONE. Cette politique semble pertinente vu l'articulation possible des moyens budgétaires et au regard du manque de places souligné par les acteurs.

Toutefois la logique n'a pas été poursuivie jusqu'au bout. Il est ainsi particulier que, dès lors que les APE s'imbriquent dans une politique fonctionnelle structurelle, les décisions d'octroi soient à durée déterminée (cf. infra Eléments transversaux).

---

<sup>95</sup> La Libre Belgique (2003), « 10000 places d'accueil vont être créées », 11 février.

<sup>96</sup> Les Aides à la promotion de l'emploi (APE) ont été instaurées par le décret du 25 avril 2002. Ce décret répond au souhait d'harmoniser en un seul système de subventions toutes les mesures d'aides à l'engagement de demandeurs d'emploi existant avant 2003, à savoir : T.C.T. (Troisième circuit du travail), P.R.I.M.E. (Projet Régional d'Insertion dans le Marché de l'Emploi), F.B.I.E. (Fonds Budgétaire Interdépartemental pour l'Emploi.), A.C.S. (Agent Contractuel Subventionné) Loi-programme, A.C.S. pouvoirs locaux, A.R. 258 et Décret du 19 mai 1994.

<sup>97</sup> Par exemple, en 1997, lors du transfert de la compétence de l'accueil dit classique du Fonds des Equipements Sociaux et Collectifs (fédéral) aux communautés et des durcissement des conditions d'accès au subventionnement pour les accueils spécifiques, des Fonds de Solidarité (FS1 et FS2) ont été créés en transformant le personnel des structures d'accueil en Agents Contractuels Subventionnés (un des dispositifs qui prévalait avant la mise en place des APE).

Lors des négociations relatives à la convention RW-CF sur l'accueil de l'enfance, deux balises avaient été fixées pour l'octroi des APE<sup>98</sup> : d'une part, les places d'accueil créées devaient être financièrement accessibles pour les parents, et d'autre part, elles devaient être accessibles quel que soit le statut du parent, travailleur ou demandeur d'emploi.

En dehors de ces balises, les critères précis de sélection dans les programmations ONE ne relèvent pas directement de la politique APE. Toutefois, mentionnons qu'ils ont été largement discutés par les acteurs politico-administratifs, notamment dans le cadre du Partenariat accueil de l'enfance. Ils ont également été évoqués de façon spontanée lors de nombreux entretiens.

*« Il y a plusieurs manières de choisir ces critères. A l'époque, quand on a fait le Plan Cigogne, c'était en fait d'augmenter le nombre de places là où les personnes avaient un niveau d'instructions moindre et le taux de chômage des femmes était important et le taux de couverture aussi (ndlr : n'était pas favorable par rapport à d'autres zones). On a eu beaucoup de places ouvertes dans le Hainaut par exemple. Pour (...) permettre aux gens de se mettre en route pour chercher du travail aussi. C'était une période. Mais, c'est sûr que le Brabant wallon a d'autres difficultés ».*

Entretien, ancien collaborateur de cabinet, mars 2013.

Les débats que ces critères de programmation suscitent, reflètent les degrés de priorité que chacun des acteurs accorde aux différentes fonctions de l'accueil de l'enfance (cf. première partie - section 2).

Au niveau des acteurs de terrain situés dans des zones à haut développement économique, les critères de priorité de la programmation sont contestés.

*« Apparemment, (...) cette région-ci ne devrait pas bénéficier de places car c'est surtout là où il n'y a pas d'emplois que l'on va créer des places, c'est mon avis. Je veux bien comprendre que pour dynamiser l'emploi, il faut des places en crèche, mais ici on croule de demandes.».*

Entretien, chef de service, administration communale, février 2013.

Vu l'imbrication de l'octroi des APE dans les programmations ONE, l'effet de celles-ci est donc directement lié à ceux des programmations elles-mêmes. Vu le manque de connaissances sur les besoins réels en termes d'accueil (et de quel type, cf. infra), il est difficile de trancher sur la pertinence des critères utilisés.

L'adéquation de la réponse politique peut aussi être questionnée au travers du volume de l'emploi mis à disposition des acteurs. Le montant du subventionnement accordé par l'ONE est insuffisant pour couvrir l'ensemble des coûts de personnel vu qu'il ne tient pas compte du fait que le nombre obligatoire d'heures d'ouverture par jour (10h) est supérieur à celui effectué par un(e) travailleur(se) à temps plein (7h36). Cette situation rend nécessaire la recherche de financement complémentaire. L'octroi d'APE dans le cadre des programmations n'apporte pas de solution à ce problème vu que le financement APE est déduit de celui de l'ONE.

Dans les structures de petite taille en particulier, le nombre limité d'emplois subsidiés rend problématique toute situation d'absence d'une puéricultrice, qu'il s'agisse de congé de maladie ou encore de période de formation.

*« Aujourd'hui, nous sommes à 3.000 heures supplémentaires(...), pour les 4 personnes, 3 à mi-temps et 1 à temps plein. La personne à temps plein, c'est la coordinatrice du service. Cela n'a pas été accumulé en 1 an. Mais, si une collègue prend 4-5 jours de congés suite à un décès dans la famille, ce*

---

<sup>98</sup> Entretien acteur politique, février 2012.

*qui est tout à fait normal, il faut pallier au remplacement tout de suite. C'est vite accumulé. Même si on met des heures d'ouverture et de fermeture de la crèche (...), parfois des parents arrivent à 18h30 ou 19h00. On peut leur dire de faire attention. Mais, on ne peut retourner et laisser l'enfant dans la crèche et fermer la porte. Tout cela fait qu'il y a du plus ».*

Entretien, coordinatrice accueil de l'enfance, février 2013.

## 2.2.2. Accueil flexible et d'urgence

### Identification des besoins

Le problème de la mesure des besoins en matière d'accueil flexible et d'urgence est plus complexe encore que celui de l'accueil classique. Comme nous venons de le voir, il est déjà impossible de quantifier le besoin d'accueil, et donc *a fortiori* de déterminer le type d'accueil souhaité.

De plus, il n'est pas possible actuellement de déterminer de façon fiable et exhaustive l'offre d'accueil flexible/d'urgence (cf. supra) déjà disponible.

L'identification des besoins en termes d'accueil FLU a été réalisée dans le cadre de cette politique<sup>99</sup>, d'une part de façon indirecte, sur base des demandes d'APE dans le cadre des projets pilotes et innovants<sup>100</sup>, et d'autre part, via une étude du CSEF de Liège<sup>101</sup> qui confirme l'utilité d'un accueil de type FLU auprès de personnes en recherche d'emploi ou de travailleurs dans des secteurs à horaires flexibles. Toutefois celle-ci ne concerne qu'un territoire limité et, surtout, ne permet pas de quantifier la demande pour chacun des types d'accueil.

Les **besoins liés à l'accueil flexible** sont liés à deux types de situation. D'une part, l'existence et le développement des horaires atypiques (travail en soirée, à pause, de weekend ou de nuit), en particulier pour des professions spécifiques. Cela induit une extension du besoin de gardes durant les créneaux inhabituels et parfois proche de lieux spécifiques. D'autre part, la longueur des déplacements domicile-travail, entraîne une demande d'extension des heures d'ouverture des structures d'accueil.

A l'instar de l'accueil classique, si l'existence de la demande d'accueil flexible est bien réelle, elle n'est pas connue avec suffisamment de précision, tant en termes des plages horaires nécessaires (jusqu'à 19h ou 22h ?, le samedi ?), que de localisation.

*« Les parents travaillent beaucoup plus loin parfois de leur domicile. Cela dépend s'ils cherchent autour de leur domicile ou près de leur lieu de travail. On a parlé de structures proches des gares. Mais intéressant, pas intéressant ? On n'a pas le projet des parents. »*

Entretien, Collaboratrice de cabinet, mars 2013.

L'opportunité de développer ce type d'accueil (et lequel exactement) est fort discutée, tant au niveau des autorités politico-administratives que des acteurs de terrain. De nombreux acteurs opposent au besoin économique d'extension des plages horaires des structures d'accueil des considérations relatives au bien-être des enfants, notamment lorsque l'accueil de l'enfant couvre des plages horaires très larges.

*« L'enfant est déjà prêt quand elle le prend. Il est en pyjama. Je suppose que quand il arrive à la maison, il est déjà endormi. Il y a des enfants qui ont des vies terribles. Cela me secoue. (...) Vous*

<sup>99</sup> Entretiens avec une collaboratrice de cabinet, février 2012 et avril 2013.

<sup>100</sup> Parmi les dossiers de demande d'APE dans le cadre des projets pilotes et innovants que nous avons consultés, 5 dossiers ont trait à de l'accueil flexible et 5 dossiers à de l'accueil d'urgence.

<sup>101</sup> Le Ministre de l'Emploi lors du PM1.0 avait sollicité l'ensemble des CSEF pour identifier le besoin en accueil flexible et d'urgence (en lien avec le marché du travail).

*imaginez l'enfant qui quitte la crèche à 21h00 et qui revient le lendemain à 7h00. Ses heures de sommeil doivent être un peu compactées ».*

Entretien, directeur service du personnel, avril 2013

*« (...) revenir de Bruxelles à 18h c'est parfois gageur, donc la question : est-ce qu'on peut étendre ?, prévoir à certains endroits d'avoir la possibilité d'un milieu d'accueil qui tienne plus longtemps, mais alors derrière ça c'est un beau débat ! Et la question de l'opportunité aussi, est-ce qu'il est bon de laisser un môme 14/15h dans un milieu d'accueil ? »*

Entretien responsable ONE, septembre 2012.

D'autres acteurs défendent l'extension des heures d'ouverture (de l'ensemble de l'accueil 0-12 ans) au nom de l'accès à l'emploi, l'offre d'accueil flexible permettant de maintenir la capacité d'insertion professionnelle de femmes souvent, mais pas exclusivement, peu qualifiées.

*« On a eu des mamans qui disaient ne pas pouvoir faire autrement. Ensuite on respecte le rythme de l'enfant. L'enfant mange, il s'endort. La majorité du temps, il ne se réveille pas quand les parents le prennent. Quand ils sont un peu plus grands, ils dorment un peu plus tard et ils ont la plupart du temps le même rythme que chez eux. Ce n'est donc pas un problème. (...) On a travaillé énormément sur la qualité et la sécurisation (...). On n'a pas voulu faire de l'accueil pour rendre service aux parents au détriment des enfants. On a vraiment travaillé sur le respect de l'enfant et de ses rythmes.»*

Entretien, coordinatrice réseau association d'accueil de l'enfance, mars 2013.

Les **besoins liés à l'accueil d'urgence** sont également liés aux évolutions du marché du travail. Les carrières discontinues, constituées d'emplois de courte durée et parfois à temps partiel, entrecoupées de périodes de chômage plus ou moins longues et dont la durée est imprévisible, ainsi que de démarches de formation ou de recherche d'emploi font émerger des besoins nouveaux d'accueil caractérisés par la rapidité et l'adaptabilité (en ce sens, les milieux d'accueil sont amenés à intégrer la flexibilité croissante du milieu du travail).

Alors que dans les formes d'accueil classique l'entrée d'un enfant est en général prévu neuf mois à l'avance (inscription à trois mois révolus de grossesse et entrée effective au terme du congé maternel), les entrées en formation demandent une inscription plus rapide et parfois pour une période plus courte.

*« Pour le moment par exemple, il y a trois mères en demande de places à la crèche en urgence parce que des formations vont débiter. Mais pour le moment, je ne sais pas le faire.»*

Entretien, coordinatrice, ASBL accueil d'urgence, février 2013

*«Par contre l'accueil d'urgence (ndlr : en opposition par rapport à l'accueil flexible), pour moi, il y a vraiment un besoin car aujourd'hui comme le monde de l'emploi est beaucoup plus flexible et immédiat, notre manière de fonctionner en FWB sur le mode d'inscription ne répond pas aux gens qui cherchent. »*

Entretien, responsable ONE, mars 2013.

D'un autre côté, la réglementation des milieux d'accueil prévoit de réserver au moins 10% des places pour des situations d'urgence mais cela reste limité et surtout difficile à mettre en œuvre effectivement vu la situation de manque de places disponibles. Le débat sur le(s) type(s) de milieux d'accueil qui doivent pouvoir répondre à ces besoins est toujours en cours : des structures spécifiques de type halte-accueil, des structures d'accueil classiques qui ne répondraient qu'à des besoins d'accueil flexible ou d'urgence (liées peut-être à des localisations particulières) ou l'ensemble des structures classiques ?

Par ailleurs, plusieurs des acteurs qui sont confrontés aux publics en formation nous ont fait état des effets concrets des politiques d'activation et de la pression exercée à l'entrée en formation, notamment des publics défavorisés, ce qui accroît d'autant les besoins d'accueil d'urgence.

*« La plupart [des mères] sont quand même au CPAS, et donc voilà, il y a cette pression. Il faut retourner, retrouver du boulot, il faut être actif. Ce n'est pas toujours évident, on est bien d'accord. Mais il y a toujours la problématique de la crèche et de l'accueil de l'enfant ».*

Entretien, directeur association accueil d'urgence, février 2013

### **Adéquation de la réponse politique**

L'appel pour des postes APE dans l'accueil flexible et d'urgence répond-il adéquatement aux besoins identifiés ? Vu la difficulté de cerner précisément ces besoins, la réponse à cette question est malaisée.

Un constat est toutefois partagé par l'ensemble des acteurs. L'accueil collectif (l'appel a été envoyé par courriel à l'ensemble des structures d'accueil collectif 0-3 ans) est le mieux à même de gérer un accueil flexible car les accueillantes (accueil familial) prestent déjà beaucoup d'heures sur base individuelle. De même pour l'accueil d'urgence, les structures d'accueil collectif disposent davantage de marge compte-tenu de la taille de la structure et la réglementation<sup>102</sup> alors que la variabilité financière est plus difficile à supporter pour les accueillantes.

L'absence d'indication dans le texte de l'appel à projet sur l'obligation (partielle) ou non d'augmenter la capacité d'accueil de la structure (nous n'avons pu déterminer de façon précise la volonté des différents acteurs politiques à ce sujet) pose question.

Un financement additionnel par rapport à des activités d'accueil classique peut se justifier en regard des services fournis tant au niveau de l'accueil flexible que d'urgence.

Pour l'accueil flexible, rappelons que l'ouverture de plages horaires additionnelles n'est pas financée par l'ONE et le taux d'encadrement est souvent supérieur aux heures extrêmes, vu le moindre nombre d'enfants présents, engendrant un surcoût pour la structure.

*« Dans une structure à horaire variable flexible, on a besoin de beaucoup plus de travailleurs pour encadrer un enfant. Donc le coût pour le service rendu est plus élevé. (...) Dans ma crèche, j'ai trois rotations de personnel. Or je ne reçois que les subsides pour une seule rotation. Et certaines heures sont doublement payées. Cela demande une gestion compliquée. Il faut aller chercher des sous partout. (...) Aujourd'hui nous avons un sous financement. »*

Entretien, directeur coordination d'associations d'accueil de l'enfance, avril 2013.

---

<sup>102</sup> Le versement de l'entièreté de la subvention est conditionnée à un taux d'occupation de 75 ou de 80 % selon le type de structures d'accueil collectif alors que l'accueillante est financée sur base des seuls enfants présents.

Concernant l'accueil d'urgence, la volonté de disposer de places d'accueil disponibles pour des situations d'urgence peut entraîner :

- d'une part, une difficulté de gestion de la disponibilité des places (sachant qu'un taux d'occupation inférieur à 80 % entraînant une diminution des subsides ONE) ;

*« Il y a une formation professionnelle en cuisine, par exemple. Et bien voilà, il faut que le 12 novembre la personne soit disponible pour se rendre en formation ».*

Entretien, directeur association accueil d'urgence, février 2013

*Parce que ces gens arrivent chez nous aussi souvent soudainement, ce n'est pas nécessairement programmé. Et ils disent : « Est-ce que vous n'avez pas une place ? » Et donc, toute la difficulté dans une petite structure comme la nôtre, c'est effectivement de pouvoir gérer ».*

Entretien, directeur structure d'accueil, février 2013.

- et d'autre part la nécessité d'un encadrement accru pour gérer des accueils atypiques

*« On accueille parfois des nourrissons qui normalement ne devraient pas être en crèche mais qui, vu que la maman est en obligation scolaire, viennent quand-même. Ces enfants demandent une surveillance accrue. C'est une responsabilité aussi. (...) Parfois on a des mamans complètement déstructurées, cela signifie que l'enfant ne connaît pas d'horaire, prend ses repas à la demande. Pour cela aussi, il faut mobiliser les puéricultrices. On a bien plus facile avec une population 'papa et maman travaillent et ont des enfants très structurés'. »*

Entretien, coordinatrice, association accueil d'urgence, février 2013

L'octroi d'APE de 8 points (supérieur aux 6 points attribués dans le cadre de l'accueil classique) peut se justifier sur base de l'absence d'un autre financement pour le même poste de travail. Dès lors que la personne est relativement peu qualifiée ou présente une durée d'inoccupation importante, la subvention peut couvrir une très large partie du coût.

*« En 2011, le CPAS a reçu 23.442,62 euros. Et au niveau de la rémunération du personnel, elle était à 27.000 euros. Cela fait effectivement entre 3 et 4.000 euros de déficit pour le CPAS. Le système à 8 points comme cela, avec du personnel qui est qualifié sans être trop qualifié parce que les puéricultrices, ce sont des échelles pas très élevées, globalement ce sont des projets très intéressants qui permettent vraiment à des pouvoirs locaux ou des pouvoirs organisateurs de développer des projets que l'on ne pourrait pas prendre en charge. »*

Entretien, responsable service du personnel d'un CPAS, février 2013

L'engagement d'assistant(e)s aux instituteur(-trice)s maternelles ayant préalablement été engagé(e)s dans le cadre d'un PTP<sup>103</sup>, tel que les structures étaient invitées à le faire dans le texte de l'appel, peut être un cas de figure où le coût additionnel pour la structure est très faible. De plus, une perspective d'emploi plus stable est ainsi offerte à ces personnes alors qu'un engagement au niveau de l'enseignement maternel n'est que peu envisageable car ces personnes peuvent difficilement se former pour obtenir une qualification suffisante.

---

<sup>103</sup> La période durant laquelle une personne a été engagée dans le cadre d'un PTP étant assimilable à une période d'inoccupation.

Enfin, plusieurs éléments sont à souligner à propos des critères d'analyse des demandes. Premièrement, celui relatif à la capacité d'engager avant le 30/09/2008 (pour rappel l'appel est lancé en juin 2008) semble très exigeant, ne fut-ce que par rapport au prescrit légal des APE qui donne un délai de 6 mois après notification de la décision d'octroi pour pourvoir à l'engagement. Deuxièmement, le critère relatif au taux de couverture et au taux de naissance de la province n'a qu'un lien fort ténu avec le besoin de ces types d'accueil spécifiques, ce qui illustre le flou existant sur celui-ci. Enfin, le critère spécifique à l'accueil flexible renseigne sur la diversité des besoins que l'on souhaite couvrir, en précisant des lieux d'implantation proches de travailleurs exerçant une profession à horaire atypique ou des navetteurs. Aucune précision n'est donnée pour l'accueil d'urgence.

### 2.2.3. Accueil extrascolaire

#### Identification des besoins

Les acteurs du secteur ont pu bénéficier d'une large base d'informations sur l'accueil extrascolaire grâce notamment à l'état des lieux de l'accueil en dehors des heures scolaires et la cartographie des infrastructures d'accueil réalisée au sein du partenariat accueil de l'enfance<sup>104</sup>. En cours de législation, d'autres informations ont été disponibles suite à l'enquête relative aux structures FESC réalisée en 2007 par le Cabinet de l'Enfance et les données disponibles à l'ONE mais qui sont fonction de la mise en route progressive des coordinations locales dans le cadre du décret ATL et donc difficilement interprétables.

L'état des lieux de l'accueil des enfants en dehors des heures scolaires, prévu par le décret ATL et réalisé périodiquement par l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJAJ) constitue un moyen d'estimer les besoins dans la mesure où il s'appuie notamment sur une consultation des parents. Un premier état des lieux<sup>105</sup> avait été réalisé avant l'adoption du décret ATL en 2004.

Ce travail de l'OEJAJ met en évidence d'une part, l'ampleur des besoins en la matière et d'autre part, la très grande diversité des situations observées dans les communes.

Selon l'analyse de l'OEJAJ, on peut considérer qu' « *au moins 1 enfant sur 4 bénéficie (et donc 3 sur 4 ne bénéficient pas) d'une offre d'accueil satisfaisante pour les aspects qualité du service, répartition spatiale, accessibilité et coût ; au moins 4 enfants sur 5 ne bénéficient pas d'une offre d'accueil satisfaisante pour les aspects de diversité des services, horaires, encadrement, qualification du personnel, matériel à leur disposition* » (OEJAJ, 2004 : 37).

On retiendra en particulier de l'état des lieux les observations relatives au taux d'encadrement de ces activités qui n'est jugé satisfaisant que par 27 % des communes : « *ce sont surtout les garderies scolaires dont le taux d'encadrement n'est pas suffisant (...). D'autres communes précisent que le taux d'encadrement ne permet pas d'organiser des animations ou des activités avec les enfants, l'encadrement se limitant à la surveillance* » (OEJAJ, 2004 :34-35).

Le discours relatif à l'ampleur des demandes est également très présent auprès des opérateurs (sur base d'entretiens menés ces derniers mois). Ils expriment tantôt des demandes pour l'organisation de l'AES dans des implantations supplémentaires tantôt une croissance du nombre d'enfants fréquentant les activités organisées tant en période scolaire qu'en période de congé.

---

<sup>104</sup> Toutefois, cette dernière est fortement axée sur les infrastructures et n'a été mentionnée que par une très faible minorité des acteurs que nous avons rencontrés dans le cadre de cette évaluation axée sur les aides à l'emploi.

<sup>105</sup> Réalisé par l'OEJAJ, il s'appuie sur les informations transmises par 174 communes de Wallonie et de Bruxelles qui ont été interrogées sur leur satisfaction à l'égard de 16 thèmes (coût de l'accueil, accessibilité, encadrement, horaires, locaux, etc.).

*« On reçoit sans arrêt de nouvelles demandes. Soit de la part des écoles où l'on intervient (...). On est aussi connus et on reçoit des demandes venant de nouvelles écoles, surtout dans le Hainaut pour le moment ».*

Entretien, directeur d'ASBL réalisant de l'accueil extrascolaire et des activités parascolaires, février 2013.

Ces demandes sont liées aux transformations sociologiques associées à l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Les jeunes enfants scolarisés se situent, pour une part croissante, dans un contexte familial où les parents et les grands parents sont en emploi, ce qui limite *de facto* les possibilités de garde intrafamiliale durant les périodes avant et après l'école (avant 8h30, après 15h30 en général), ainsi que durant une partie des périodes de vacances scolaires. L'ensemble des acteurs rencontrés soulignent le besoin dans ce secteur.

*« Les familles qui ont des problèmes de garde d'enfants sont confrontés aux congés scolaires : pas de garderie. Terminer son travail à 15h30, ce n'est pas toujours évident pour tout le monde. On a essayé de couvrir effectivement, de rencontrer ces besoins-là ».*

Entretien, collaboratrice de cabinet, 2013.

Pour les représentants institutionnels et les représentants de structures qui ont longtemps fait appel au bénévolat pour assurer l'accueil et l'encadrement en dehors des périodes scolaires, le **besoin de professionnalisation du secteur et de stabilisation de l'emploi** est plus spécifiquement exprimé. La nécessaire professionnalisation est liée tant au besoin de stabilité et de régularité du personnel qu'aux exigences en termes de pédagogie ou de sécurité.

*« Il y a 30 ans, j'aurais dit qu'une bonne ménagère pouvait faire l'affaire pour garder les enfants. Aujourd'hui, ce n'est plus vrai. Les familles ont changé. Certaines rencontrent des problèmes, sont en difficulté sociale, n'ont parfois qu'un seul revenu. L'accueil extrascolaire est vraiment primordial, et c'est un plus pour l'école, dès la maternelle pour les tout-petits. Tous les problèmes que l'on peut éviter aujourd'hui, on ne devra pas les affronter plus tard, par exemple avec l'aide à la jeunesse ».*

Entretien, administrateur délégué, organisme non marchand d'accueil de l'enfance, janvier 2013

Toutefois, si de nombreuses informations sont disponibles en particulier sur le type d'accueil souhaité (période, heures, etc.) et la qualité de l'encadrement, ce qui induit des besoins substantiels en termes de financement, il reste des zones d'ombre substantielles sur la quantification et la localisation fine de ces besoins.

L'accueil extrascolaire repose aujourd'hui sur une diversité de sources de financement et de ressources. Certains organismes bénéficient du soutien du FESC, d'ampleur inégale, mais ne peuvent obtenir de ce fonds des subsides supplémentaires en cas de développement de nouvelles activités vu le moratoire.

*« Au niveau du FESC, (...) comme ils sont alimentés par des recettes qui sont en partie imprévisibles, ils sont tout le temps obligés de faire des ajustements (...), (...) ce qui fait que finalement les structures se retrouvent traitées de manière un peu inégale. On peut le dire. »*

Entretien agents de l'ONE, novembre 2012.

Certaines communes mettent à disposition des postes APE ou des chèques ALE. D'autres dispositifs tant régionaux que fédéraux sont également utilisés. Les ALE, en raison de leur faible coût, constituent un dispositif auquel il est très largement fait appel mais qui présente des limites.

Les organismes vivent dans un contexte d'inégalité des ressources renforcé par l'inégale capacité financières des parents.

*« Nous ne pouvons pas demander beaucoup aux parents, même dans le Brabant wallon. La province a une image riche mais ce n'est pas vraiment le cas dans certaines communes »*

Entretien, administrateur délégué, organisme non marchand d'accueil de l'enfance, janvier 2013

### **Adéquation de la réponse politique**

Comme mentionné plus haut dans le présent rapport, l'appel spécifique portant sur l'accueil extrascolaire entendait répondre à des objectifs multiples.

*« Ce qu'on visait quand même, c'était à la fois la consolidation de l'emploi et aussi l'additionnalité en termes de création de places et de couverture de plages horaires aussi. (...) Ce qu'on a vraiment visé, c'est là où certaines structures allaient rencontrer des difficultés en termes de financement via le FESC, c'était compenser par des APE mais aussi d'aller vers de l'additionnalité en termes d'ouverture de places d'accueil (...). En fait, l'objectif était - c'était aussi le moment du début du plan d'accompagnement des chômeurs - donc un travailleur ALE n'est pas un travailleur, c'est un chômeur, il n'est pas sous contrat de travail (...) on a voulu aussi un rôle par rapport à ça et donner à ces personnes-là l'opportunité de bénéficier d'un vrai contrat de travail (...). »*

Entretien, collaboratrice de cabinet, 2013.

Les différents appels à projets et les critères ou priorités qui y sont mentionnés traduisent cette multiplicité. Ils révèlent ici toute l'ambivalence du dispositif APE partagé entre des objectifs d'emploi et des objectifs de soutien à la politique fonctionnelle.

Par rapport à l'objectif de politique d'emploi, qui dans ce cadre vise la diminution de l'emploi précaire et plus spécifiquement les demandeur(-se)s d'emploi travaillant sous statut ALE, sa traduction comme priorité dans les appels à projets destinés aux structures ATL rencontre les besoins des opérateurs qui font largement appel à ce dispositif en raison de son faible coût.

*« L'idéal serait d'essayer de remplacer les ALE petit-à-petit par du personnel plus qualifié pour les garderies. »*

Entretien coordinatrice accueil de l'enfance, février 2013.

Cette priorité allouée aux ALE rencontre également un objectif de politique fonctionnelle, celui de professionnaliser le secteur, les ALE représentant pour les gestionnaires de l'accueil extrascolaire des difficultés notables<sup>106</sup> : un taux de rotation important, l'organisation délicate des formations (présence à celles-ci, capacité de les financer), etc... Cette priorité peut également répondre à l'objectif de diminution de l'emploi précaire même si certains obstacles sont présents (cf. section relative aux résultats).

Concernant l'ouverture de places additionnelles, seule la phrase qui clôture la lettre d'envoi des différents appels y fait mention : « J'espère ainsi pouvoir rencontrer une partie de vos besoins en termes de personnel et contribuer à augmenter l'offre d'accueil extrascolaire en Région wallonne ». Par rapport à l'appel destiné aux structures du FESC, il est bien évident que l'objectif ne porte pas sur l'ouverture de places supplémentaires.

---

<sup>106</sup> Les Etats des lieux de l'OEJAJ mentionnent régulièrement ce problème, par exemple OEJAJ (2012).

Concernant les autres critères d'analyse des demandes, à l'instar de ce qui a été dit pour l'accueil flexible/d'urgence, celui relatif au délai d'engagement semble très exigeant. Les autres critères, relativement peu pertinents dans le cadre de l'appel 2007, ont été adaptés à bon escient dans l'appel 2008 (cf. infra). Toutefois, ils traduisent également le peu d'informations fines disponibles sur les besoins réels et leur localisation.

L'octroi d'APE de 8 points peut se justifier sur base de l'absence d'un autre financement pour le même poste de travail. Dès lors que la personne est relativement peu qualifiée ou présente une durée d'inoccupation importante, la subvention peut couvrir la quasi-totalité du coût. L'engagement de personnes travaillant sous ALE correspond à ce cas de figure.

Concernant, l'appel relatif à certaines structures du FESC, il est *a priori* étonnant de réserver prioritairement des moyens à certaines structures, qui certes, semblent désavantagées par rapport à d'autres structures bénéficiant de subsides du FESC et ayant des normes d'encadrement inférieures à celles prévues<sup>107</sup> (de 1 encadrant pour 14 personnes), mais qui sont cependant mieux financées que la plupart des activités extrascolaires. Toutefois, deux éléments sont à prendre en considération pour appréhender correctement cet appel. D'une part, cet appel est conçu dans un contexte de négociations relatives à la communautarisation du FESC qui soulèvent des craintes pour l'emploi (« Éviter qu'il y ait une hémorragie au niveau de l'emploi dans l'accueil extrascolaire », Entretien collaboratrice de cabinet, 2013) et d'interpellations des interlocuteurs sociaux à ce sujet. D'autre part, il faut rappeler que cette mise à disposition d'APE aurait dû intervenir dans le cadre plus large d'octrois d'Emploi Jeunes résultant du Pacte des Générations (Note du Gouvernement Conjoint RW-CF du 18/04/2008) et visait à éviter un encadrement exclusivement composé de jeunes travailleur(se)s. Ces emplois jeunes n'ont toutefois pas fait l'objet d'un appel à projets lors de la législature 2004-2009.

La question reste cependant posée : Etait-il prioritaire d'octroyer des APE avant même que les nouvelles normes d'encadrement soient effectives ?

*« C'est pour cela qu'il y a eu toutes des hypothèses qui ont été posées sur lesquelles le travail [sur les critères d'agrément] a été réalisé. Mais ce sont des hypothèses qui ne sont pas du tout coulées dans des textes réglementaires. Demain, si le FESC arrive, peut-être que c'est une autre manière de calculer qui va se faire. »*

Entretien responsable ONE, Novembre 2012.

#### 2.2.4. Éléments transversaux

Il y a un très large consensus sur l'existence de besoins d'accueil classique, flexible (reste à ce sujet un débat sur l'étendue de celui-ci et l'opportunité de le développer), d'urgence et extrascolaire. Au plus le degré de structuration du type d'accueil est important, au mieux l'offre d'accueil est connue. L'absence d'une **connaissance précise et centralisée des besoins des parents** rend malaisé l'établissement de critères d'octroi adéquats.

Une autre difficulté essentielle vient de l'enchevêtrement des types d'accueil et du manque d'**articulation entre les différents appels**, en particulier ceux relatifs aux enfants de moins de 3 ans. L'appel relatif à l'accueil flexible/d'urgence n'était pas prévu lors de la conception initiale de l'intervention. Or les différents appels ont des effets croisés vu qu'ils s'adressent en partie aux mêmes structures. Prenons l'exemple de l'accueil d'urgence qui vise uniquement des enfants de moins de 3 ans, il s'agit d'un appel à destination des structures d'accueil autorisées qui sollicitent également le subventionnement de l'ONE dans le cadre des

---

<sup>107</sup> Critères adoptés par le Gouvernement de la CF le 25/05/2007 relatifs à la reconnaissance des structures d'accueil subventionnées par le FESC.

programmations (hormis les structures dédiées à de l'accueil de plus courte durée de type halte-accueil). L'objectif d'optimisation des moyens qui avait abouti aux conventions RW-CF pour octroyer conjointement les APE et les subsides ONE est mis à mal.

Concernant plus spécifiquement l'instrument APE, certains éléments peuvent être soulignés pour l'ensemble des cas.

D'abord, la **différence entre le niveau des subsides et le coût salarial réel** a été discutée avec l'ensemble des opérateurs rencontrés. Les ressorts du débat ne sont toutefois pas les mêmes selon qu'on s'intéresse à l'accueil classique ou aux autres cas.

Dans le contexte de l'accueil classique, vu que l'octroi d'APE dans le cadre des programmations ne modifie en rien les subsides ONE, c'est le montant et le mécanisme de ceux-ci, qui sont discutés : non prise en compte du décalage entre le nombre d'heures d'ouvertures obligatoires et le volume horaire d'une puéricultrice, problème lié à l'ancienneté, système de rétrocession de la PFP trop partiel, etc.

Dans les cas de l'accueil flexible, d'urgence et extrascolaire, c'est plus spécifiquement la différence entre le subside APE et le coût salarial réel qui a été évoqué (cf. supra). Cette contribution salariale, faible rappelons-le vu l'octroi d'APE de 8 points, ne semble représenter que peu de problèmes pour les structures de grande taille ou pour la plupart des pouvoirs publics.

En revanche, il est présenté comme source de difficulté par plusieurs opérateurs, notamment les ASBL plus modestes.

*« Je dirais que le système APE, si je le compare aux autres systèmes en cours actuellement, c'est-à-dire le premier emploi jeune qui est un emploi qui est subventionné par la RW, je dirais qu'il est moins efficace et plus lourd que tous les autres systèmes. Et plus coûteux aussi pour les employeurs. (...) Tout ce qui est sursalaire – et dieu sait s'il y en a dans des maisons comme les nôtres - : tout ce travail de nuit, de week-ends, samedi, dimanche y compris, tout cela est payé par l'employeur sur fonds propres. Donc, ça c'est déjà un gros inconvénient. C'est pour cela qu'on ne pourrait pas se permettre trois APE en plus par exemple. »*

Directeur, milieu d'accueil, février 2013

De façon transversale, le subside APE est également comparé à d'autres systèmes de subventionnement. Il est ainsi présenté comme moins avantageux que d'autres formes d'emplois subsidiés comme le fonds MARIBEL.

*« Et donc, il est plus coûteux à ce moment-là que le fonds Maribel par exemple où ils ont calculé une subvention annuelle moyenne qui est versée tous les mois. Donc, l'argent qui arrive correspond presque cent pour cent au salaire qui arrive dans la poche du travailleur. Et il y a une régulation en fin d'année sur base effectivement du coût réel, donc subventionné à 100%. Ça c'est intéressant ».*

Entretien, directeur de maison d'accueil, février 2013.

Néanmoins, il est reconnu au système APE de permettre une certaine permanence des équipes, contrairement à d'autres systèmes d'aide à l'emploi limités comme le PTP dont le recours a été largement mis en cause par les acteurs de terrain<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Toutefois, le PTP souscrit à un objectif de politique d'emploi et l'usage qui en a été fait dans le cadre de cette politique, avec la pérennisation possible en APE, est peut-être très efficace. Il serait intéressant d'évaluer ce point.

*« Le système APE est meilleur que celui des PTP que nous avons eus dans le passé. Car en PTP, après deux ans, on doit se séparer de la personne. Même si elle travaille bien, il faut en changer ».*

Entretien, coordinatrice locale d'accueil de l'enfance, février 2013.

Une autre dimension de l'instrument APE a été soulignée de façon systématique dans nos entretiens. Il s'agit de la **durée limitée de l'attribution des points APE**. De nombreux acteurs ont souligné le paradoxe du financement par une aide ponctuelle d'une politique qui se veut structurelle et en développement. Cette situation génère des effets de stress pour certaines catégories de personnel et d'incertitude pour les organisations concernées.

*« On n'a pas que ces postes-là, mais c'est des pans entiers de l'activité qui ont pu être mis sur pied et qui risquent de ne plus exister. On ne peut imaginer cela vraiment. Cela répond à des besoins. Au contraire, je trouve que l'on devrait donner plus de moyens ».*

Entretien, directeur de crèche, mars 2013.

*« Si vous renouvez le contrat pour deux ans, vous ne donnez pas d'espoir au travailleur, vous lui coupez sa motivation. Ce n'est pas sain dans une entreprise. Nous avons consacré un budget (important) à la formation. C'est un risque que l'on prend. La motivation d'un travailleur passe par la stabilité dans son contrat de travail. C'est important. C'est la prise de risque que nous prenons ».*

Entretien, directeur coordination d'associations d'accueil de l'enfance, avril 2013.

Certains opérateurs nous ont également fait part du problème de l'évolution barémique liée à l'âge alors que la valeur du point APE n'est pas liée à cette caractéristique<sup>109</sup>.

*« [Le système APE], c'est très bien les 2-3 premières années du travailleur, mais étant donné que la volonté est d'aller vers la durabilité du travail et vers une carrière pour un travailleur, au plus le travailleur est âgé chez nous, au plus il nous pose un problème par rapport à son vieillissement ».*

Entretien, coordinateur d'un réseau de structures d'accueil, mars 2013.

Notons que ce problème n'est pas présent pour les APE octroyées dans le cadre des programmations ONE car le complément de subside versé par ONE tient compte de l'ancienneté du travailleur.

De façon plus générale, la question de l'adéquation peut également être pensée en termes institutionnels. Le secteur de l'accueil de l'enfance a-t-il **sa place dans un plan Marshall** conçu en premier lieu comme un instrument de redéveloppement économique ?

Tant les autorités politico-administratives que les opérateurs rencontrés répondent positivement. Ils s'appuient sur un double argument. D'une part, le secteur offre un soutien indispensable aux travailleurs et aux entreprises et, d'autre part, le secteur non-marchand constitue en lui-même un secteur économique créateur d'emploi et de richesse.

*« L'accueil de l'enfance] se trouve au bon endroit dans le plan Marshall car il permet un meilleur soutien aux travailleurs et aux travailleuses. Si on veut développer des pôles d'activité en Wallonie, il faut aussi soutenir les travailleurs et les travailleuses. Je pense que les milieux d'accueil qui sont à l'écoute des besoins des travailleurs, qui ne sont pas simplement ouverts entre 8 heures et 17 heures, et qui*

---

<sup>109</sup> L'étude d'une fédération d'employeurs du secteur relative au financement des structures a ainsi calculé la part du coût du travail supporté par les subsides APE selon l'ancienneté du travailleur (cf. FIMS, 2012)

*répondent réellement aux besoins du marché de l'emploi, sont un soutien vital pour les entreprises. Sinon, les femmes restent chez elles... »*

Entretien, coordinatrice, réseau d'association d'accueil de l'enfance, mars 2013.

## 2.3. Résultats relatifs à la mise en œuvre et aux réalisations

Pour mémoire, notre questionnaire porte d'une part sur la transparence de l'intervention et d'autre part, sur l'efficacité de celle-ci.

Notre attention sur un aspect relativement spécifique de l'intervention, la transparence, s'explique par certaines caractéristiques de l'intervention APE dans le cadre de cette politique: d'une part, le recours à des appels à projets, que ce soit dans un processus propre aux APE ou par une programmation menée dans le cadre de la politique fonctionnelle (plutôt que de répondre aux APE sollicités par des PO à leur initiative), et d'autre part, la place de la mesure dans le cadre d'une politique qui relève essentiellement de la Communauté française. Ces deux éléments peuvent influencer le processus de consultation/collaboration des différents acteurs sur différents points : définition des critères, procédure commune ou non de sélection, publicité faite autour de l'appel, etc. Ceux-ci peuvent influencer l'efficacité de la politique sur les deux aspects que nous avons tenté de couvrir : Le public cible a-t-il été atteint ? Le contenu des projets correspond-t-il aux attentes, essentiellement en termes qualitatifs (les rapports de suivi de la Cellule du Délégué Spécial assurant déjà un suivi systématique entre le nombre d'APE prévu par rapport au nombre d'octrois)?

Ces différentes questions seront analysées pour chacun des cas dans les limites des informations disponibles et récoltées (cf. section Limites). Vu l'interrelation entre les différents éléments, la rédaction s'appuie ici sur l'aspect chronologique de chacun des cas.

### 2.3.1. Accueil classique

Pour rappel, ce cas présente une originalité par rapport aux deux autres, l'octroi d'APE n'est pas fonction d'une programmation propre mais résulte des programmations ONE dans le cadre des Plans Cigogne (cf. la présentation de la procédure à la section 2.1).

Nous n'analysons pas la mise en œuvre des Plans Cigogne, ce n'est pas notre objet, mais nous détaillons certains aspects qui relèvent de la transparence de la procédure. Les critères de programmation ont ainsi fait l'objet d'un débat ouvert, notamment au sein du partenariat accueil de l'enfance, même si *in fine* le Conseil d'administration de l'ONE a eu le dernier mot sur ceux-ci. Ces critères ont ensuite été transcrits, de manière très détaillée, dans le contrat de gestion de l'ONE ou des avenants à celui-ci. L'appel à projet a été diffusé par courrier, sur le site de l'ONE et dans la presse. La procédure de sélection s'est basée sur les critères mentionnés auxquels un poids a été attribué<sup>110</sup> et la liste des structures reprises dans la programmation a été publiée sur le site de l'ONE.

Concernant la question de l'atteinte du public cible, elle se pose dans le présent cas d'une façon un peu particulière. Nous ne regardons pas si la programmation ONE a bien atteint son public cible (les demandes ont en tous cas largement dépassé l'offre de subventions disponibles) mais si les APE ont pu être octroyées aux structures reprises dans la programmation ONE.

---

<sup>110</sup> Plusieurs agents et responsables de l'ONE ont d'ailleurs souligné la difficulté de définir des critères opérationnels qui correspondent aux objectifs poursuivis, celle-ci étant accrue par le poids à leur assigner (« *Il est parfois étonnant de découvrir que certains critères s'annulent entre eux* », Entretien responsable ONE, octobre 2012).

Parmi les Pouvoirs Organisateurs (PO) de structures d'accueil collectives autorisées en RW<sup>111</sup>, seules les sociétés commerciales et associations de fait ne sont pas éligibles aux APE, ce qui correspond à moins de 10 % des PO.

Sur base des fichiers de Suivi entre l'ONE et la RW et des entretiens avec les agents de la DGO6 et de l'ONE, il ne semble pas qu'un problème d'inéligibilité des structures se soit produit.

Toutefois, le recours au dispositif APE pour financer une politique fonctionnelle de la CF engendre des coûts de coordination importants entre les différents acteurs administratifs<sup>112</sup>. Le premier avenant du 18/04/2008 à la convention de 2006 comporte d'ailleurs une annexe qui a pour titre : « Modalités de collaboration entre l'ONE, la DGEE<sup>113</sup> et le Forem visant à optimiser l'octroi des postes APE et PTP ». Les auteurs politico-administratifs soulignent l'amélioration, au fur et à mesure du temps et de la compréhension de chacune des parties des procédures au sein des autres entités, des mécanismes de collaboration entre les différents acteurs qui les aident dans leur travail respectif. L'apport des comités de suivi est également mentionné.

*« Il y a une synergie qui était créée au niveau des aides à l'emploi qui n'existait pas [pour les infrastructures] (...) Qu'il y ait un comité de suivi, c'est très efficace car cela veut dire globalement, on a un rapport trimestriel : on poursuit les gens, on les rappelle et ils nous disent « voilà, je suis bloqué sur... ». »*

Entretien responsable ONE, octobre 2012.

Cet extrait illustre également un élément important qui a induit des modifications de l'intervention au sein de ce cas mais également dans l'ensemble de la politique : le temps nécessaire à l'ouverture de places. A chacun des bilans budgétaires effectués, des budgets non consommés sont apparus. Les raisons en sont multiples : délai de mise en œuvre de la programmation ONE, temps nécessaire aux structures pour disposer des infrastructures (de la simple rénovation de locaux disponibles jusqu'à la construction de nouveaux bâtiments), délai d'engagement des travailleurs, etc.<sup>114</sup>.

Plusieurs ajustements des objectifs d'octrois d'APE dans le cadre des programmations sont donc survenus en cours de mise en œuvre. De 350 APE prévues initialement pour les programmations 2006 et 2008-2010, l'objectif est passé à 227 APE à la fin du PM1.<sup>115</sup> Les budgets qui y étaient liés ont été réaffectés soit vers des postes au sein même des conventions RW-CF (par exemple pour de l'accueil spécialisé), soit en dehors de la convention RW-CF mais toujours dans le secteur de l'enfance (les différents appels à projets menés au niveau de la RW). Toutefois, vu les délais de mise en œuvre des projets repris dans le cadre des programmations 2006 et 2008-2010, celles-ci ont encore donné (et donnent) lieu à des octrois d'APE pendant la période du PM2.V. Notons que, lié au manque de synchronisation *a priori* entre les aides aux infrastructures et les programmations ONE, certains projets qui avaient bénéficié d'aides à l'infrastructure n'étaient pas repris dans les programmations. Ce problème a été résolu, par la création d'un volet additionnel dans la programmation 2008-2010, notamment grâce à la mise à disposition d'APE, ce qui a entraîné des octrois supplémentaires.

Au 31/12/2012, 377 octrois d'APE ETP sont effectifs, soit légèrement plus que l'objectif initial.

<sup>111</sup> Sur base du fichier transmis par l'ONE en 2012, filtré sur la RW.

<sup>112</sup> En sus de ceux liés à la négociation lors de la conception de l'intervention et de ses adaptations. Ainsi l'avenant du 18/04/2008 porte notamment sur l'ajout de certains groupes cibles pour aligner ceux-ci sur les règles de la programmation 2008-2010 telles qu'elles ont été négociées dans le cadre du nouveau contrat de gestion de l'ONE signé en mars 2008.

<sup>113</sup> DGO6.

<sup>114</sup> Pour rappel, au niveau de l'ensemble de la Convention, il y a également eu un manque de demande des employeurs dans le cadre du plan SEMA.

<sup>115</sup> Source : SPW - Cellule du Délégué spécial (2010), p215.

Notons enfin, que certains APE octroyés dans le cadre des projets pilotes et innovants ont également soutenus de l'accueil classique dans le secteur non subventionné.

*« L'obtention des points APE est une condition posée par l'ONE pour délivrer l'autorisation de fonctionner à une maison d'enfants. Le Plan Cigogne 2 a été exclu (pour 2006-2007) vu le classement de la commune (...). »*

Dossier de demande d'APE

### 2.3.2. Accueil flexible/d'urgence

Pour rappel, l'appel fait suite à l'identification de marges budgétaires disponibles au sein de l'enveloppe dédiée aux APE accueil de l'enfance en mai 2008.

A cette même période, l'accord sur la réforme de l'Etat a acté la communautarisation du FESC. Les interlocuteurs sociaux ont émis des avis sur l'utilisation et la mise en œuvre future des moyens en insistant sur le maintien de leur implication et sur l'utilisation des moyens dans le cadre d'accueils spécifiques liés au marché du travail<sup>116</sup>.

L'appel est lancé dès le mois de juin 2008. Les acteurs administratifs, tant au niveau de la DGO6 que de l'ONE<sup>117</sup> ont été peu, voire pas, consultés au moment de l'établissement de l'appel. L'appel à projets n'a été discuté au sein du partenariat accueil de l'enfance qu'après son lancement, même si la problématique du FESC y avait été largement abordée précédemment. Il ne nous a pas été possible sur base des informations récoltées de déterminer l'implication du cabinet de l'Enfance dans la conception de l'appel.

L'appel a été envoyé par courriel à l'ensemble des structures autorisées d'accueil collectif. Soixante-trois demandes initiales ont été reçues qui concernent 60 PO<sup>118</sup> pouvant chacun gérer une ou plusieurs structures d'accueil. Parmi eux, 32 gèrent des structures d'accueil qui ont été identifiées par les coordinations subrégionales de l'ONE (remontée d'informations du terrain) comme faisant de l'accueil flexible et d'urgence<sup>119</sup>. Toutefois, rappelons les délimitations très floues de ces types d'accueil. Ainsi, si on se base sur un nombre d'heures d'ouverture supérieur à dix pour définir de l'accueil flexible, le nombre de structures d'accueil flexible serait plus élevé<sup>120</sup>. Il est ainsi difficile de déterminer quelle proportion des PO qui ont répondu à l'appel organisaient déjà ce(s) type(s) d'accueil. L'existence de nouveaux entrants est tout à fait plausible.

La sélection des projets s'est opérée sur base des dossiers de demande introduits auprès de la DGO6 et des informations en possession des cabinets lors d'une réunion entre le cabinet de l'emploi, le cabinet de l'enfance et en présence de la DGO6 et de l'ONE<sup>121</sup>. Toutefois, vu le faible surnombre d'APE demandées par rapport aux APE disponibles (110 APE au total suite à la décision du GW du 18/09/2008), seuls certains projets ont vu leur nombre d'APE octroyées raboté par rapport à leur demande.

---

<sup>116</sup> Voir à ce sujet, les avis A.917 et A.922 et la motion 948 du CESRW.

<sup>117</sup> L'ONE n'est pas intervenu avant la phase de sélection des projets.

<sup>118</sup> Identifiés sur base de leur numéro BCE (Banque Carrefour des Entreprises).

<sup>119</sup> Source : Fichier des structures d'accueil/d'urgence en date du 22/07/2008, transmis par l'ONE.

<sup>120</sup> Sur base des heures d'ouverture mentionnées dans la base de données des structures autorisées de l'ONE.

<sup>121</sup> Nous n'avons pu, sur base des entretiens auprès des acteurs et faute d'avoir pu disposer du PV de cette réunion, déterminer avec précision l'ensemble des participants.

Les opérateurs relèvent pour la plupart (70 %) du secteur non-marchand. Les dossiers qui émanent du secteur des pouvoirs locaux (30%) sont à l'initiative des communes, de CPAS<sup>122</sup> ou d'intercommunales.

Le nombre d'ETP demandé en moyenne par les pouvoirs locaux est légèrement supérieur (2,4) à celui demandé par le secteur non-marchand (1,9). Cette différence couvre surtout une plus grande variabilité de l'ampleur des demandes au niveau des pouvoirs locaux avec des dossiers plus importants introduits par des intercommunales. Il est à noter que c'est au sein de cette dernière catégorie que l'on observe un écart entre le nombre d'ETP demandés (jusqu'à 15) et le nombre d'ETP octroyés (9 maximum). Pour le reste, ces nombres sont pratiquement identiques.

Tableau 4 : Demandes initiales d'APE pour l'accueil flexible et d'urgence

	Nombre de dossiers	ETP demandés				ETP octroyés			
		total	moy.	min	max	total	moy.	min	max
<b>Non marchand</b>	44	84	1,9	0,5	9	81	1,8	0,5	9
<b>Pouvoirs locaux</b>	19	45,75	2,4	0,5	15	39,75	2,1	0,5	9
<b>total</b>	63	129,75	2,1	0,5	15	120,75	1,9	0,5	9

Source : DG06 ; Calculs Iweps.

La grande majorité des dossiers porte en fait sur l'octroi de 2 ETP maximum (76%). Seuls 15 des 63 projets se sont vus octroyer plus de 2 ETP (soit 24%).

Dans leur très grande majorité, l'octroi des points APE a été prolongé. Parfois, suite à une demande d'extension de projet, le nombre de points a été augmenté au cours des années. Sur base des indicateurs de suivi de la cellule du Délégué Spécial, le nombre d'octrois dans le cadre de l'appel relatif à l'accueil flexible ou d'urgence s'élève au 31/12/2012 à 108 ETP (ce nombre est inférieur à celui des demandes initiales, certaines décisions d'octroi ayant été revues suite à des contrôles *a posteriori* de l'Inspection sociale de la DG06).

Sur base de la consultation des dossiers administratifs et des entretiens auprès des structures d'accueil, nous avons analysé le contenu des projets retenus en regard de l'appel lui-même, de ses définitions des types d'accueil et des critères ou priorités renseignés.

Le contenu des projets est précisé dans les demandes initiales introduites auprès de la DG06. On peut distinguer les projets portant davantage sur de l'accueil flexible et/ou de l'accueil d'urgence. Parmi les 22 dossiers consultés<sup>123</sup>, 43 % (9 dossiers) portaient sur de l'accueil flexible, 48 % sur de l'accueil d'urgence, le solde des dossiers sont des dossiers où les deux aspects sont présents.

Les demandes pour l'**accueil flexible** peuvent être distinguées en deux grands types : celles de structures classiques (crèches, MCAE) qui souhaitent étendre les horaires en raison de la demande ou de la spécificité de l'emploi local (proportion de parents navetteurs, proximité d'une maison de repos, d'un grand commissariat de police) et celles de structures spécifiques liées directement au lieu de travail des parents, c'est le cas des crèches situées à l'intérieur d'institutions hospitalières et majoritairement fréquentées par les enfants du personnel soignant. Parmi les dossiers qui avaient trait à de l'accueil flexible, un tiers mentionne spécifiquement la présence d'un centre commercial ou d'un hôpital attenant. Pour rappel, il s'agissait d'un des critères mentionnés dans la lettre de l'appel.

<sup>122</sup> La distinction entre communes et CPAS n'est guère pertinente car cela recouvre la même réalité : la gestion de l'accueil de l'enfance au niveau communal (qui est prise selon les cas essentiellement par l'une ou l'autre entité).

<sup>123</sup> Pour un des dossiers, il est malaisé d'identifier le type d'accueil concerné.

Les plages horaires sont très diverses, tant du point de vue des heures d'ouverture et de fermeture que de l'étendue du temps d'accueil. Le tableau suivant présente les indications relatives aux horaires mentionnés dans 9 demandes de subsides introduites à la DG06. Ces plages horaires constituent bien de l'accueil flexible au sens où une partie de l'accueil a lieu avant 7h ou après 18h tel que défini dans l'appel.

Tableau 5 : Diversité des horaires d'accueil flexible

	ouverture	fermeture	précision
<i>Projet 1</i>	6 h	18 h	
<i>Projet 2</i>	6 h	20 h	7j sur 7
<i>Projet 3</i>	avant 6 h 30	Après 18 h	
<i>Projet 4</i>			12 h au lieu de 10
<i>Projet 5</i>	6 h 45	21 h	
<i>Projet 6</i>	une heure plus tôt	une heure plus tard	
<i>Projet 7</i>	7 h	19 h	7j sur 7
<i>Projet 8</i>	5 h	23 h	7j sur 7
<i>Projet 9</i>	6 h	18 h	moins de 3 ans
<i>Projet 9</i>	6 h	19 h 30	3 à 12 ans

Source : Dossiers administratifs DG06

Il semble cependant difficile, dans la plupart des cas, de juger sur base des seules informations contenues dans les dossiers, de la pertinence du nombre d'ETP demandé par rapport à la couverture horaire ou à son extension. Il est également difficile de trancher ce caractère additionnel ou si les APE répondent à un besoin de financement d'un service actuellement fourni mais sous-financé (mais certains dossiers le renseignent explicitement).

Les demandes liées à une extension des horaires d'accueil classique reposent notamment sur le fait que le financement par l'ONE des structures existantes est établi sur la base d'une norme d'ouverture de 10 heures par jour et durant 5 jours par semaine. Ces financements sont déjà jugés à peine suffisants par les acteurs. La consultation de dossiers « projets pilotes et innovants » nous a d'ailleurs renseigné sur le fait que certaines APE octroyées visaient le déficit de financement lié à la prestation journalière d'une puéricultrice par rapport aux heures d'ouverture obligatoires. Or, l'extension des horaires d'ouverture entraîne un coût supplémentaire et à un coût horaire qui est par ailleurs supérieur (horaires de soirée, de nuit ou de week-end).

Notons enfin que le projet 9 qui s'adresse également aux enfants âgés de 3 à 12 ans souligne un élément que nous n'avons pas abordé dans la section relative à la conception de l'intervention, celui de l'opportunité d'avoir restreint le public cible de l'appel aux structures d'accueil 0-3 ans et non à l'ensemble des structures accueillant des enfants de moins de 12 ans.

S'agissant de l'**accueil d'urgence**, on peut, en prenant en compte la finalité de l'accueil et la durée de celui-ci, distinguer plusieurs types de projets.

L'accueil d'urgence peut être offert en appui direct d'une démarche d'insertion professionnelle, soit dans le cas d'une formation (besoin d'un accueil à temps plein dès le premier jour de la formation), soit lors de périodes de recherche d'emploi (le temps des démarches, des entretiens) ou encore lors d'exercices d'emplois de courte durée, de périodes d'essai. Dans ces diverses situations, l'entrée en crèche doit être rapide et le maintien dans la structure n'est pas nécessairement envisagé jusqu'à l'âge d'entrée à l'école maternelle, comme dans le cas de l'accueil classique. Ce type d'accueil correspond à l'accueil d'urgence au sens strict tel que défini dans l'appel.

Soulignant l'insuffisance de l'offre par rapport aux demandes de publics en formation, un dossier de demande indique :

*« Il serait bon qu'une cellule d'accueil d'urgence, incluse dans les locaux de la crèche (...) située non loin d'un centre de formation par le travail, puisse être rapidement mise sur pied pour répondre à ces demandes spécifiques. »*

Dossier de demande d'APE accueil d'urgence.

D'autres projets d'accueil d'urgence retenus visent avant tout à offrir un accueil d'une durée relativement courte (de quelques heures à quelques semaines), dont la finalité ne se limite pas au seul projet professionnel des parents. Ce type d'accueil est en général organisé sous forme de halte-garderie. Il peut s'agir d'offrir un accueil lorsque les familles ne sont plus en mesure de l'assurer, voire lorsque le maintien de l'enfant dans sa famille présente pour lui un danger, ou de permettre aux parents de disposer de temps pour assurer des démarches ou activités diverses liées ou non à la recherche d'un emploi (soins médicaux, démarches administratives, recherche d'emploi, etc.).

*« Au niveau de l'enfant, c'est le travail de séparation avec le parent dans un projet de mise à l'emploi ou de reprise d'un emploi, post-congé de maternité ou paternité ou après un congé parental. Pour les parents, c'est pour leur donner le temps soit de se réinsérer dans une démarche plus de réinsertion socio-professionnelle, soit de prendre simplement du temps pour lui, pour faire des démarches administratives, pour des examens médicaux, etc. ».*

Entretien, coordinatrice halte-garderie, février 2013.

Enfin, à l'extrême, un accueil de très longue durée (plusieurs années à temps plein) est organisé et s'adresse à des enfants en situations de détresse sociale, psychologique ou économique.

*« Les plus anciens sont là depuis 4 ans. Ils ont 6 et 8 ans, il n'y a pas de perspective de retour en famille et s'il n'y a rien qui évolue, ils resteront ici jusqu'à leur 12-14 ans et après c'est le service d'aide à la jeunesse qui verra vers quelle structure ils iront »*

Entretien, assistante sociale, structure publique d'accueil de l'enfance, mars 2013

Sans mettre en cause un quelconque bien fondé des demandes, on notera que les projets d'accueil d'urgence couvrent parfois des besoins relativement éloignés de besoins liés au marché du travail tels qu'énoncés dans la lettre de l'appel.

Sur base du fichier de gestion administrative de la DG06, il apparaît que les fonctions demandées<sup>124</sup> sont essentiellement des puéricultrices<sup>125</sup>. Les autres fonctions octroyées sont des infirmières, des assistantes sociales et, dans 3 cas seulement et pour un nombre restreint de postes par rapport à l'ensemble des postes demandés, pour du personnel administratif et logistique.

Rappelons enfin que si les décisions d'octrois (au 31/12/2012) portent comme indiqué ci-dessus sur 108 APE en ETP, il n'était prévu aucun APE pour ce type d'accueil au lancement du PM1.0.

---

<sup>124</sup>Ces fonctions sont indiquées dans le fichier de gestion de la DG06 lors du renouvellement des octrois (nous avons supposé qu'il s'agissait de la fonction demandée au départ vu que dans le cas contraire, il y a une demande renseignée de modification ou d'extension de fonction).

<sup>125</sup> Par puéricultrice, nous entendons les puéricultrices au sens strict et les fonctions assimilées telles que définies par l'ONE.

### 2.3.3. Accueil extrascolaire

Pour rappel, deux appels ont été lancés, un en 2007 et l'autre en 2008. Ils font à chaque fois suite à l'identification de marges budgétaires disponibles au sein de l'enveloppe dédiée aux APE accueil de l'enfance (cf. Présentation des cas). Le premier appel, lancé fin septembre 2007, prend place dans un contexte où les discussions relatives à la réforme du FESC suscitent des craintes quant à la pérennisation du financement des structures FESC<sup>126</sup>. Un an plus tard lors du lancement du second appel, l'accord sur la réforme de l'Etat a acté la communautarisation du FESC et quelque peu apaisé<sup>127</sup> les inquiétudes sur le futur des structures<sup>128</sup>.

La réforme de cet organisme fédéral a fait l'objet de beaucoup de discussions au niveau de la CF et dans le cadre du partenariat accueil de l'enfance. Différentes solutions ont été envisagées dont la mise à disposition d'APE (cf. première partie - section 5.2.). Nos entretiens avec les différents acteurs politico-administratifs de la CF soulignent toutefois que l'initiative de l'appel est du ressort de la RW.

*« Comme on a discuté autour de où vont aller les différentes structures du FESC, et comment est-ce qu'on arrive avec l'enveloppe qu'on va recevoir à pouvoir toujours assurer les mêmes subsides ou en tout cas répondre aux mêmes besoins des structures existantes. C'est vrai qu'on a envisagé plusieurs solutions. C'est à l'initiative de la Région wallonne. On s'est dit aussi pas spécialement pour le FESC, c'est vrai qu'il y a un besoin aussi en accueil extrascolaire et le Ministre de l'Emploi a dégagé à l'époque une enveloppe pour pouvoir engager des APE au niveau extrascolaire. L'ONE n'est pas intervenu directement dans le choix des structures. C'était une initiative de la Région wallonne. »*

Entretien acteur politico-administratif CF, mars 2013.

L'appel de 2007 est le premier appel lancé par le Cabinet de l'Emploi lui-même dans le cadre de cette mesure accueil de l'enfance.

*« Il fallait aller vite, il fallait faire des chiffres, l'argent était là. Donc, en faisant un appel à projets, on l'envoie au public concerné ou en distribue via les communes ou les parlementaires, etc., on donne un délai pour réagir de 1 ou 2 mois, cela dépendait des appels à projets, puis on clôture la liste et dans les 15 jours l'administration est priée de faire ces décisions, avec un document de base. »*

Entretien responsable DG06, mai 2013.

Pour le second appel, les acteurs administratifs ont été davantage impliqués, notamment via la réalisation d'un formulaire attendant à la demande APE.

*« Au début, on n'était même pas consulté. Après, on a pu intervenir en faisant un formulaire standard où on a un minimum d'informations qui permettent de se faire une idée ».*

Entretien responsable DG06, mai 2013.

Les deux appels « généraux » (appel de 2007 et 1er volet de l'appel de 2008) ont été envoyés par courriel à l'ensemble des structures extrascolaires sur base d'un listing de l'ONE, le deuxième volet de l'appel 2008 a été

---

<sup>126</sup> Voir à ce sujet, l'avis A.861 du CESRW.

<sup>127</sup> Même si les termes de l'accord, en particulier sur la clé de répartition entre communautés peut prêter à différentes interprétations.

<sup>128</sup> Voir à ce sujet, les avis A.917 et A.922 et la motion 948 du CESRW.

adressé uniquement à certaines structures FESC (cf. infra). Deux cents vingt demandes initiales<sup>129</sup> ont été reçues qui concernent 205 Pouvoirs Organisateurs<sup>130</sup> (PO) pouvant chacun gérer une ou plusieurs structures d'accueil, dont 111 relevant du secteur des pouvoirs locaux et 94 du non-marchand.

Pour l'appel adressé nommément à certaines structures FESC, l'ensemble de celles-ci ont positivement répondu et ont bénéficié d'APE.

Concernant les appels adressés aux structures d'accueil extrascolaires, ils ont été adressés par courriel (nous ne disposons pas de la liste des destinataires) mais ont été également diffusés par d'autres canaux (les fédérations d'employeurs, etc.). Il est difficile de déterminer s'ils ont atteint l'ensemble de leur public cible. Il est toutefois manifeste qu'ils ont trouvé un fort écho vu le nombre élevé de demandes introduites.

Sur base des fichiers reçus de l'ONE, nous avons essayé de reconstituer la liste de l'ensemble des PO qui étaient agréés ATL en RW lors d'au moins un des 2 appels, il s'agit cependant là uniquement de l'offre d'accueil subventionnée qui ne couvre pas l'ensemble des communes wallonnes. Ce travail<sup>131</sup> basé sur des fichiers non standardisés ne cherche pas à donner une vue exhaustive mais à mettre en lumière certains ordres de grandeur. Au total, 388 PO ont été identifiés, il s'agit d'un nombre minimal par rapport à la réalité. Cette base de données a été ensuite mise en relation avec les PO bénéficiaires d'APE AES. On peut ainsi déterminer qu'au minimum un tiers des PO agréés en ATL ont sollicité des APE.

Une différence substantielle existe selon que le PO est une ASBL ou un pouvoir local ou provincial. Parmi les PO d'ASBL agréées, 19% ont bénéficié d'APE dans le cadre des appels relatifs à l'accueil extrascolaire alors que parmi les PO de communes, de CPAS ou de provinces agréés ATL, 55% ont bénéficié d'APE. On peut ainsi relever que l'appel a suscité proportionnellement davantage de demandes au niveau des PO relevant des pouvoirs publics, et essentiellement des communes.

Un tiers des PO bénéficiaires d'APE AES (soit 73 PO) ne sont pas a priori des structures agréées au moment de l'appel. Pour rappel, il n'y avait pas d'exclusive ni de critère de priorité lié à l'agrégation. Il s'agit dans un tiers des cas de PO relevant des pouvoirs publics, dont certaines communes qui ont été agréées en 2008 (mais qui ne figurent pas encore dans notre fichier de base), et dans 2/3 des cas d'ASBL. Parmi celles-ci, on retrouve notamment des bénéficiaires de projets FESC et/ou FSE, et également des structures qui relèvent plus spécifiquement de l'accueil pendant les vacances scolaires.

En examinant les demandes introduites, on peut noter qu'en nombre absolu, les demandes relèvent également pour la plupart (56 %) des institutions publiques : essentiellement des communes, des CPAS ou des provinces ; le solde (44%) du secteur non-marchand.

---

<sup>129</sup> Notons que ces chiffres donnent essentiellement des ordres de grandeur, certaines règles d'encodage du type de demandes peuvent influencer le nombre exact. Ainsi, lors du second appel, certains PO qui avaient bénéficié d'APE dans le cadre du premier appel ont bénéficié d'une extension de la décision initiale, d'autres ont eu une décision d'octroi sur base d'une deuxième demande initiale. Par ailleurs, sur base de l'extraction de la base de données APE, nous obtenons le nombre de 217 demandes ayant fait l'objet d'une décision d'octroi.

<sup>130</sup> Identifiés sur base de leur numéro BCE (Banque Carrefour des Entreprises).

<sup>131</sup> La base de données des PO agréés ATL en 2008 a été reconstituée sur base de 2 fichiers : d'une part pour les ASBL, un fichier de l'ONE de 2008 reprenant les ASBL qui exerçaient des activités d'ATL (clé d'identification : numéro BCE) et d'autre part, pour les PO relevant des pouvoirs publics (communes et CPAS), du fichier des structures d'AES agréées en 2012 mais où un filtre a été appliqué pour ne reprendre que les PO publics agréés avant le 30/09/2008 en RW (le numéro BCE a été recodé pour l'essentiel des PO lors de ce travail).

Tableau 6: Demandes initiales d'APE pour l'accueil extrascolaire

	Nombre de dossiers	ETP demandés				ETP octroyés			
		total	moy.	min	max	total	moy.	min	max
<b>Non marchand</b>	96	182,8	1,9	0,5	20	116,2	1,2	0,5	4,8
<b>Pouvoirs locaux</b>	124	208,3	1,7	0,5	10	156,3	1,3	0,5	10
<b>total</b>	220	391,1	1,8	0,5	20	272,5	1,2	0,5	10

Source : DGO6 ; Calculs Iweps.

Les demandes de points APE des structures du non-marchand lors des demandes initiales sont en moyenne plus élevées que celles des pouvoirs locaux (1,9 et 1,7 ETP en moyenne), mais le nombre moyen d'ETP octroyé est supérieur pour les pouvoirs locaux (1,3 ETP en moyenne pour 1,2 pour le secteur non-marchand). Il est à noter que les plus grandes demandes d'ETP proviennent des ASBL (jusqu'à 20 ETP) alors que le plus grand nombre d'ETP accordé (10) l'a été au profit d'une administration communale. Le nombre d'ETP (APE de 8 points) accordés en réponse aux demandes initiales est en général limité. Quatre-vingt-cinq % des demandes ont donné lieu à l'octroi de 0,5 à 2 ETP.

Le nombre d'APE sollicités est nettement supérieur aux moyens disponibles pour les deux appels.

La **sélection des projets** s'est opérée sur base des dossiers de demande introduits auprès de la DGO6 et des informations en possession des cabinets lors d'une réunion entre le cabinet de l'emploi, le cabinet de l'enfance et à tout le moins la DGO6<sup>132</sup>.

A l'examen des dossiers de demande d'APE, la difficulté de réaliser la sélection de façon optimale nous semble importante, ces dossiers étant complétés de façon très inégale. Certains mentionnent de façon liminaire : « engagement d'une accueillante pour réaliser l'accueil extrascolaire » ou encore « assurer l'accueil extrascolaire ». Ces justifications lacunaires émargent essentiellement des pouvoirs locaux.

*« Je pense que cela est dû au fait de la gestion des points APE par les pouvoirs locaux. (...) les communes, elles (ndlr : en comparaison avec les ASBL), indépendamment des APE pour besoins spécifiques exceptionnels, elles reçoivent un pot de points APE qu'elles dédicacent à leurs politiques internes et donc elles fonctionnent d'abord sous ce schéma-là. Elles se sentent moins obligées de justifier. (...) Une administration, il y a quand même des règles de fonctionnement, des receveurs communaux, des gens qui contrôlent les budgets et l'affectation des budgets. »*

Entretien collaboratrice de cabinet, avril 2013.

Les différents acteurs présents lors de la sélection, gardent un souvenir relativement flou<sup>133</sup> de la façon dont elle s'est opérée (vu le délai écoulé entre la sélection et nos entretiens, cela peut tout à fait se comprendre) et aucune trace écrite n'a pu nous être communiquée.

Un élément a cependant été évoqué par l'ensemble des intervenants, l'utilisation d'un formulaire annexé à la demande pour l'appel de 2008.

*« Pour l'accueil extrascolaire (ndlr : pour le second appel), on avait demandé une fiche supplémentaire au formulaire qui disait combien d'enfants, combien de jours ils allaient ouvrir... et suivant ça, on estimait. Ca*

<sup>132</sup> Nous n'avons pu déterminer si d'autres intervenants étaient présents sur base des entretiens auprès des acteurs et faute d'avoir pu disposer des PV de ces réunions.

<sup>133</sup> Les témoignages se recoupent d'ailleurs assez difficilement (certains parlent de taux de couverture mais personne ne semble les connaître, etc.).

*permettait notamment de réduire d'un, ou de pouvoir donner plus ou moins... de jauger ce qu'on va donner, de proportionner. »*

Entretien agent DG06, octobre 2012.

Les acteurs de la CF saluent le fait d'avoir eu, au moment de la sélection des demandes d'APE, une vision globale des demandes introduites.

Sur base des indicateurs de suivi de la cellule du Délégué Spécial, le nombre d'octrois dans le cadre de l'appel relatif à l'accueil extrascolaire s'élève au 31/12/2012 à 323,45 ETP (ce montant est supérieur à celui des demandes initiales, certaines demandes d'extension ayant donné lieu à des octrois de points supplémentaires).

Le contenu des projets correspond-il à ce qui était attendu par les différents appels ?

La plupart des projets portent sur l'accueil d'enfants en âge de scolarité avant ou après l'école. Dans certains cas, une demande pour couvrir également le temps de midi était formulée. Les horaires et périodes d'accueil varient selon les sites. En général l'accueil est assuré de 7h30 à 8h30, durant une heure le midi et de 15 h 30 à 17 h 30 ou 18 heures. Cette dernière période comprend une période (une heure) d'étude soit dirigée, lorsqu'elle est organisée par l'école, soit surveillée lorsqu'elle est prise en charge par l'activité d'AES. Nous avons pu observer des horaires plus larges dans certaines structures. La plupart (mais pas l'ensemble) des structures assurent également un accueil le mercredi après-midi. Les pratiques durant les congés scolaires sont plus variables.

Le contenu des activités organisées durant les périodes d'AES n'est pas systématiquement présenté dans les dossiers administratifs. Certains dossiers mettent en évidence le caractère sécurisé et surveillé de ces moments de garde. D'autres insistent sur les animations réalisées. Il peut s'agir de bricolage, de sport, de contes ou d'activités ludiques. Lorsque ces activités sont décrites, elles sont souvent réalisées le mercredi après-midi ou en période de congé.

L'AES est également réalisé en dehors des périodes scolaires ou lors des journées pédagogiques. Au cours des dites petites vacances et en général durant au moins 6 semaines des vacances d'été, des plaines de jeux ou des stages sont organisés.

Les lieux d'accueil varient également selon les périodes. L'AES en période scolaire est généralement assuré dans les écoles. Ces lieux peuvent varier le mercredi (accueil centralisé) et durant les congés.

La plupart des projets souhaitent, par l'appel APE, augmenter leur encadrement, soit via l'augmentation du nombre d'heures prestées par le personnel en place, soit par des embauches supplémentaires. Tous mentionnent une demande croissante pour les activités d'AES. L'activité peut également être étendue à travers des horaires plus larges ou l'extension de l'activité à de nouvelles implantations.

D'autres projets plus rares portent sur le développement de haltes garderies. Il s'agit d'offrir un accueil ponctuel à des parents qui souhaitent disposer de temps pour eux, pour réaliser des démarches administratives ou de recherche d'emploi. D'autres projets sont construits autour d'une ambition d'intégration de publics défavorisés par la mise en place par exemple d'ateliers de la réussite, de soutien aux devoirs.

Les demandes d'APE ont ainsi concerné des projets relevant de l'éventail complet de l'accueil temps libre.

Les fichiers administratifs de la DG06 renseignent<sup>134</sup> les fonctions des travailleurs. Il s'agit essentiellement d'accueillantes ou de puéricultrices. D'autres projets mentionnent une assistante ATL, un animateur artistique

---

<sup>134</sup> Sur base essentiellement des informations sur le renouvellement de la décision d'octroi.

ou encore une femme d'ouvrage. Enfin, quelques demandes portent sur des postes de coordination. Il s'agit essentiellement d'assister la coordinatrice ATL pour l'organisation de l'AES au sein d'une commune ou de réaliser des tâches de coordination. L'examen des dossiers « papiers » disponibles à la DGO6 confirme cette tendance.

Comme le mentionnait l'appel à projets, la demande de points APE a eu pour objectif dans de nombreux cas de stabiliser du personnel déjà en place et engagé jusque-là essentiellement sous statut ALE. Dans l'échantillon de dossiers que nous avons consultés in extenso, 40 % mentionnaient explicitement l'objectif de transformation en APE de personnel ALE (ou PTP).

#### 2.3.4. Eléments transversaux

L'octroi d'APE « Marshall » s'est réalisé, à l'exception des projets pilotes et innovants, via des appels à projets. Ce type de procédure par rapport à la procédure classique d'octroi des APE a eu essentiellement des implications sur deux points : la communication quant à la disponibilité d'APE pour les différents types d'accueil et la procédure de sélection (sur base de critères plutôt qu'au moyen d'une instruction).

L'apport d'une procédure par appel à projet est indéniable par rapport à la transparence quant aux moyens mis à disposition par le dispositif APE, tant vis-à-vis des acteurs de terrain que des acteurs politico-administratifs compétents pour la politique fonctionnelle.

L'existence d'APE mis à disposition de projets pilotes et innovants (procédure APE « classique ») n'était pas connue de l'essentiel des structures rencontrées, à l'exception de certaines grandes ASBL qui en ont bénéficié car elles s'appuient régulièrement sur le dispositif APE et ont rentré un projet lors de la période où des moyens « projets pilotes et innovants » étaient disponibles.

*« En un, on connaissait le Plan Marshall, mais ma logique est de dire que je crée un projet, je le propose aux autorités régionales. Je vous explique ma logique. Les autorités régionales nous disent que c'est un bon projet qu'ils ne font pas et ils nous donnent les moyens de pouvoir le faire. Malheureusement, bien souvent, les moyens ne sont pas suffisants. Enfin, bon, la logique est un peu celle-là. Donc j'introduis auprès de la Région wallonne une demande pour des postes APE. C'est là qu'on me dit : ceux qui sont Marshall, ceux qui ne sont pas Marshall, ceux qui sont pour un an renouvelable, etc. »*

Entretien responsable ASBL d'accueil, mars 2013.

L'examen des fichiers de la DGO6 relatifs aux demandes d'APE ainsi que la consultation de certains dossiers de demande qui ont bénéficié d'APE « Projets pilotes et innovants » indiquent toutefois qu'une diversité importante de PO ont bénéficié de ces APE. Les projets soutenus dans le cadre des projets pilotes et innovants couvrent une multitude de types d'accueil (accueil classique non subventionné, flexible, d'urgence, garde d'enfants malades, accueil spécialisé), dont le caractère « pilotes et innovants » (qui n'est de plus pas défini) apparaît relativement aléatoire (des projets pilotes à côté de projets traditionnels).

Concernant la procédure de sélection, au sein des appels à projets, des différences existent entre d'une part l'accueil classique et les deux autres cas. Les procédures d'appels sont moins lisibles dans le cadre des appels flexible/d'urgence et extrascolaire. Tout en rappelant que l'identification moins fine des besoins due à l'absence de vue exhaustive de l'offre d'accueil, rend difficile l'établissement de critères, certains auraient pu être plus pertinents ou rendus explicites. Ainsi, le « Nombre de journées de présence subsidiées par l'ONE dans la province de la structure » dans l'appel de 2007 relatif à l'accueil extrascolaire, est un critère peu pertinent tant qu'il n'est pas, au minimum, rapporté au public potentiel d'enfants. Ce critère a d'ailleurs été

corrigé dans le second appel. L'augmentation de l'offre d'accueil était un objectif poursuivi mais il n'apparaît que dans la phrase de clôture des lettres d'appels.

Par ailleurs, pour les premiers appels, l'éligibilité des structures ne semble avoir été vérifiée qu'après les décisions d'octrois, ce qui a induit certaines pertes de décisions suite aux inspections *a posteriori* effectuées (en particulier lors de l'appel relatif à l'accueil flexible et d'urgence.) Ces différents éléments traduisent une volonté de rapidité dans les interventions mais qui est considérée comme de la précipitation par plusieurs acteurs.

Un certain effet d'apprentissage est observé au fur et à mesure de ces appels, en particulier sur l'établissement de critères plus précis notamment grâce à un recours plus important aux administrations compétentes, et sur la vérification de l'éligibilité avant les décisions d'octroi.

La différence perçue quant à la transparence de la sélection de ces appels par rapport aux programmations ONE est également accentuée par le fait que les appels ayant été gérés essentiellement au niveau des cabinets, la traçabilité des procédures de sélection et leur justification sont également moindres que dans le cas d'une procédure gérée au niveau d'une administration où l'archivage des documents est en général prévu.

Dans le cadre des projets pilotes et innovants, la procédure classique d'instruction des dossiers a été effectuée. Les contenus des dossiers d'instruction consultés montrent la plus-value de cette étape en termes d'analyse de la pertinence des besoins de la structure.

Notons enfin que, sur base des fichiers de la DGO6 et des entretiens auprès d'agents de la DGO6, les demandes des opérateurs n'ont pas été limitées à la période couverte par l'appel, certaines demandes préalables ou ultérieures ont, selon les budgets disponibles au moment de la demande, été reprises dans l'appel relatif au type d'accueil concerné, dans les projets pilotes et innovants ou en APE « classique », ce qui pose la question de la périodicité des appels à projets si le calendrier n'est pas clair, de la gestion des périodes entre appels. Cette même interrogation est présente pour les programmations ONE.

Concernant le fonctionnement du système APE lui-même, la plupart des opérateurs le jugent globalement efficace et satisfaisant. Nos entretiens recourent les constatations de l'évaluation du dispositif APE réalisée en 2011.

*« Pour la problématique des points APE, ce n'est pas très compliqué à gérer. La gestion quotidienne n'est pas compliquée parce qu'il faut que les gens soient dans les conditions au début et puis, d'autant pour les pouvoirs publics, c'est relativement plus simple puisqu'il suffit d'un jour d'inactivité et que les points APE ne sont pas liés à la situation des personnes. »*

Entretien, responsable du personnel d'un CPAS, février 2013.

Cependant, dans certaines circonstances, lors des remplacements de personnel dans les cas de congés, de maladies ou de formation, le système génère des difficultés d'organisation ou de gestion, en particulier dans les petites structures.

*« Quand (...) tout va bien, ça va assez vite. Mais si, et surtout dans le cadre d'un milieu d'accueil, ça veut dire uniquement des emplois féminins avec des temps partiels, avec des congés de maternité, avec des congés de maladie (bien que tout soit naturel), à ce moment-là, on commence à s'amuser. (...) J'ai une puéricultrice au mois de novembre qui rentre d'un congé d'allaitement, qui revient travailler mais qui demande un congé parental. On réengage. Donc, il y a une personne qui sort puisqu'une autre prend sa place. (...) Hé bien, j'ai dû remettre pour ces deux personnes huit fiches signalétiques différentes ! Une pour qu'elle sorte, alors à chaque fois vous devez remettre une série de chiffres, carte*

*d'identité, enfin tout ce qui existe. Huit fiches ! Même moi, je ne m'y retrouvais plus, hein ! (...) Et donc, même au Forem, parfois ils en perdent leur latin. Donc, ça c'est très lourd finalement ».*

Entretien, directeur de maison d'accueil, février 2013.

Comme évoqués plus haut, les aspects administratifs du système APE, qui s'ajoutent aux autres exigences des pouvoirs subsidants, sont perçus comme fort lourds dans les petites structures. En revanche, dans les grandes structures ou les pouvoirs locaux qui disposent des services administratifs nécessaires, le système n'est pas perçu comme contraignant.

*« C'est incroyable le nombre de rapports. Je comprends qu'il y ait une vérification et heureusement qu'il y en a, surtout au niveau du volume de l'emploi. Parce que c'est aussi une des raisons qui fait qu'on ne va pas engager quelqu'un pour en mettre une autre à la porte. Mais il y a des parties de rapport qui sont vraiment astreignantes, quoi ! Et parfois très complexes. Donc, je dois faire appel soit au comptable, soit au secrétariat social. Tout cela engendre du temps, de l'énergie, de l'argent... Enfin, encore une fois, dans des structures telles que la nôtre, ce n'est pas simple. On n'a pas une batterie de personnes à notre disposition. Ça c'est une lourdeur ».*

Entretien, directeur milieu d'accueil, février 2013

## 2.4. Résultats relatifs aux effets sur les travailleurs et le public cible

Dans cette partie, nous reprendrons rapidement les résultats en termes de nombre de travailleurs APE en ETP occupés sur base des octrois d'APE dans les différents types d'accueil (cf. première partie - section 1). Ensuite, nous détaillerons l'effet de la mesure au niveau des différents objectifs visés par chacun des appels (cf. section 2.1.).

### 2.4.1. Accueil classique

L'octroi d'APE dans le cadre des programmations a donné lieu à l'occupation de 434 travailleurs en ETP (587 travailleurs avec statut APE au total) au 31/12/2012<sup>135</sup>. Ceci représente un nombre supérieur de travailleurs en ETP comparé au nombre de 377 octrois d'APE en ETP, autrement dit les PO ont réparti les points APE entre plusieurs personnes, ce qui leur permet de bénéficier des réductions de cotisations sociales sur plus d'un travailleur. Notons que le nombre de travailleurs engagés suite à la création de places dans le cadre des programmations est en fait supérieur car d'une part, l'ensemble des structures retenues dans les programmations n'ont pas dû faire appel à des APE, et d'autre part, le personnel qui est subsidié par l'ONE ne permet pas de couvrir la totalité du nombre d'heures d'ouverture obligatoires.

L'objectif de l'apport d'APE dans les programmations visait l'augmentation de places d'accueil collectives subventionnées. Il est évident au vu de la procédure, les moyens disponibles via les APE « Marshall » ayant été globalisés au budget de l'ONE, que les APE ont permis d'augmenter le nombre de places subsidiées. La part du budget pris en charge par le droit de tirage APE est, selon les responsables rencontrés de l'ONE, de l'ordre de 50% (une part sur le budget régional et une part via le moins perçu par le fédéral au niveau des cotisations de sécurité sociale).

Les APE auraient cependant pu contribuer davantage aux programmations ONE. D'une part, rappelons que certains APE prévues initialement pour être octroyées dans le cadre des programmations ont été utilisées dans le cadre de l'accueil spécialisé, et d'autre part, certains moyens de la programmation 2008-2010 ont été réalloués à l'accueil extrascolaire. Cette dernière réallocation a été justifiée par la moindre nécessité d'APE

<sup>135</sup> Indicateurs de suivi de la Cellule du DS relatifs au 4<sup>ème</sup> trimestre 2012.

dans la programmation 2008-2010<sup>136</sup>. Or, le fichier de suivi de l'ONE pour la RW montre que certaines places ont été subsidiées par l'ONE uniquement, sans l'apport d'APE<sup>137</sup>.

Tableau 7 : Nombre d'APE octroyées dans le cadre des programmations ONE.

Programmations		Nombre de places créées	Nombre d'APE
Programmation 2006		1404	127 (+ 96 PTP)
Programmation 2008-2010	Volet 1	800	114
	Volet 2	785	9,5
	Volet 3	480	35

Source : Fichier de suivi ONE-RW, situation au 03/10/2011<sup>138</sup>.

Enfin, rappelons que, précédemment à l'octroi d'APE dans le cadre des conventions RW-CF, ceux-ci faisaient déjà l'objet d'octrois dans le secteur sur base de la procédure classique et que, même lors des législatures couvertes par le PM1.0 et le PM2.V, certaines APE ont été octroyées en APE « classique ». La question qui se pose est donc celle de la substitution possible entre des APE « Marshall » et des APE « Classique » ; un effort additionnel, au niveau de la politique APE, a-t-il été réalisé à destination des structures d'accueil ? Ce point sera abordé dans la section 2.4.4 car il ne peut être traité qu'en considérant l'ensemble des structures d'accueil 0-3 ans, sans considération du(es) type(s) d'accueil fourni(s) par ces structures : classique, flexible et/ou d'urgence<sup>139</sup>.

Pour certains projets plus spécifiques, les effets ont pu également être d'un autre ordre. Le financement APE est venu en substitution ou en complément de ressources propres et ont permis une stabilisation ou une extension de la structure.

*« Si la crèche a survécu pendant des années, c'est parce qu'elle faisait partie du contexte [notre asbl coupole]. Et qu'il y a donc des ponts qui se sont établis entre structures du même P.O. Mais une structure seule aurait vraiment eu beaucoup de mal de vivre. Elle n'aurait pas su. En crèche classique, c'était impossible. Et sans les emplois APE non plus d'ailleurs. Heureusement, nos charges patronales sont largement réduites grâce aux emplois APE. Sinon, la subsidiation classique de l'ONE serait impossible à assurer un équilibre financier ».*

Entretien, directeur association accueil d'urgence, février 2013

Notons par ailleurs que subsiste une interrogation sur les perspectives pour les structures subsidiées via les programmations mais dont le financement provient en partie d'APE dont la décision d'octroi est à durée déterminée. Une certaine fragilité au niveau du secteur a ainsi été induite, hypothétique ou non.

*« Si les APE devaient ne plus être octroyés (reconduits), nous continuerions à les déduire. C'est ce que nous appelons des PRC (ndlr : Plan de Résorption du Chômage, cela inclut les ACS de la Région Bruxelloise et les APE de la RW) obligatoires. Budgétairement, il nous serait impossible de faire autrement. Le montage financier des programmations repose sur cette contribution de la (des) Région(s). A noter que lorsque nous avons élaboré ce montage, il n'était pas question d'APE à durée*

<sup>136</sup> Note du Gouvernement wallon du 21/02/2008.

<sup>137</sup> Un responsable de l'ONE a confirmé qu'il aurait été possible d'octroyer davantage d'APE dans le cadre des programmations.

<sup>138</sup> Date du dernier fichier de suivi de l'ONE à destination de la RW (des discussions sont en cours pour revoir la conception de celui-ci).

<sup>139</sup> Certaines (rares) structures assurent d'ailleurs également de l'accueil extrascolaire.

*déterminée, reconductible. En tout cas, cela ne nous a pas été mentionné, ni indiqué dans la Convention signée. »*

Réponse par mail, Responsable ONE, juin 2013.

Enfin, notons que si ce n'était pas l'objectif premier de l'octroi d'APE dans l'accueil classique, l'ajout dans l'avenant à la Convention RW-CF de la possibilité de pérenniser les PTP des précédentes programmations en APE participe à l'objectif de diminution de l'emploi précaire.

#### **2.4.2. Accueil flexible et d'urgence**

L'octroi d'APE dans le cadre de l'appel relatif à l'accueil d'urgence et flexible a donné lieu à l'occupation de 118,6 travailleurs en ETP (158 travailleurs avec statut APE au total) au 31/12/2012<sup>140</sup>. A l'instar de ce qui est observé pour l'accueil classique, ceci représente un nombre supérieur de travailleurs en ETP comparé au nombre de 108 octrois d'APE en ETP, autrement dit les PO ont réparti les points APE entre plusieurs personnes, ce qui leur permet de bénéficier des réductions de cotisations sociales sur plus d'un travailleur.

L'appel relatif à l'accueil flexible et d'urgence visait trois objectifs : l'augmentation du nombre de places, la rencontre de la diversité des besoins et la diminution de l'emploi précaire.

Il est difficile de déterminer s'il y a bien eu augmentation du nombre de places ou plutôt faut-il nuancer ce qu'on entend par là. L'octroi d'APE peut ne pas avoir engendré de place additionnelle, dans le sens qu'elle n'apparaît pas comme une unité supplémentaire dans les statistiques relatives au nombre de places d'accueil, mais peut avoir transformé une place d'accueil classique en une place qui peut maintenant donner lieu à l'accueil d'un enfant dont les parents ont besoin, soit d'une plage horaire décalée et/ou plus longue, soit d'une place dans l'urgence. L'idéal serait évidemment d'obtenir l'ouverture d'une place additionnelle et qui puisse en même temps répondre à des besoins de flexibilité ou d'urgence. A titre illustratif<sup>141</sup>, lors de nos entretiens, cette configuration n'est apparue que dans deux situations. D'une part, pour des structures qui ont à la fois bénéficié de subsides dans le cadre des programmations ONE (obligation d'ouvrir des places) et d'APE dans le cadre de cet appel FLU. D'autre part, pour des structures de halte-accueil où il n'est pas question d'ouverture d'une place à temps plein mais d'une extension des heures d'ouverture.

*« Les APE nous ont permis d'étendre nos heures d'ouverture. On a ouvert le samedi – le dimanche. Ils nous ont permis d'élargir certains services de 0-3 ans, donc on a déménagé et on a pris plus d'espaces sur le plateau où on était à l'origine et d'ouvrir des milieux d'accueil supplémentaires, par exemple toutes les haltes-accueil ont été ouvertes d'une façon supplémentaire avec les points APE. »*

Entretien, coordinateur d'un réseau de structures d'accueil de l'enfance, mars 2013

Plus spécifiquement pour les projets d'accueil d'urgence, les opérateurs rencontrés ont indiqué la difficulté de garantir l'équilibre financier de ces structures qui connaissent des flux très importants d'entrée et de sortie difficilement programmables. Les points APE obtenus servent en général à renforcer les équipes existantes.

*« [Le but de]ce tout dernier projet est de renforcer un peu l'équipe. Je dis un peu car ce n'est pas suffisant »*

Entretien, directeur association accueil d'urgence, février 2013

<sup>140</sup> Indicateurs de suivi de la Cellule du DS relatifs au 4<sup>ème</sup> trimestre 2012.

<sup>141</sup> Vu le faible nombre de cas, il n'est pas possible de généraliser cette constatation.

*« Nous sommes tenus aussi entre guillemets à un certain rendement pour pouvoir tenir le coup. On ne peut pas toujours laisser des places vides alors qu'il y a une telle demande »*

Entretien, directeur association accueil d'urgence, février 2013

Les projets soutenus répondent à une très grande diversité de besoins, plus large même que spécifié dans l'appel lui-même en particulier pour l'appel d'urgence (cf. section 2.3.2.).

Concernant l'objectif de diminution de l'emploi précaire qui a trait à l'invitation à prioriser l'engagement de personnes préalablement occupées sous contrat PTP, peu d'informations substantielles sont disponibles dans les dossiers de demande examinés. Toutefois, dans certaines structures de plus grande taille, l'octroi de points APE semble avoir permis la consolidation d'un personnel déjà présent dans les structures mais dans des statuts plus précaires.

*« La majorité du temps, ce sont des gens qui sont rentrés chez nous au début, dans des systèmes de formations ou d'insertions, comme les articles 60 ou les PTP, les stagiaires, et tous, surtout les derniers qui ont vraiment beaucoup plus profité »*

Entretien, coordinateur d'un réseau de structures d'accueil, mars 2013

### 2.4.3. Accueil extrascolaire

L'octroi d'APE dans le cadre d'appels relatifs à l'accueil extrascolaire a donné lieu à l'occupation de 357 travailleurs en ETP (587 travailleurs avec statut APE au total) au 31/12/2012<sup>142</sup>. La forte différence entre le nombre de travailleurs en ETP et le nombre effectif de travailleurs indique clairement l'importance des contrats à temps partiel dans ce secteur. A l'instar de ce qui est observé pour les autres appels, ceci représente un nombre supérieur de travailleurs en ETP comparé au nombre de 323 octrois d'APE en ETP, autrement dit les PO ont réparti les points APE entre plusieurs personnes, ce qui leur permet de bénéficier des réductions de cotisations sociales sur plus d'un travailleur.

Les appels relatifs à l'accueil extrascolaire visaient quatre objectifs : l'augmentation du nombre de places, la rencontre de la diversité des besoins, la professionnalisation du secteur et la diminution de l'emploi précaire. Nous allons détailler quelque peu chacun des objectifs mais notons déjà que la réalisation de l'un semble s'appuyer et prendre appui en même temps sur les autres. C'est un élément particulièrement marquant dans nos entretiens et se reflète dans les différents extraits ci-dessous où nous avons rarement pu identifier un seul objectif à la fois.

L'augmentation du nombre de places s'est réalisée sous différentes formes : de nouveaux lieux d'implantation ont été créés ou de nouveaux services ont été développés : accueil le mercredi après-midi ou pendant les (petites essentiellement) vacances scolaires non couvertes auparavant.

*« L'activité a pris cette ampleur depuis qu'on a eu les points APE, depuis 2008. Avant, cela existait déjà mais il y a eu une période où il n'y avait pas d'ateliers le mercredi après-midi et ce n'était pas aussi stable. Il y a toujours eu des garderies dans les écoles. »*

Entretien, coordinatrice ATL, février 2013

Les APE ont permis une stabilisation du personnel et une professionnalisation des équipes. Dans certaines structures, l'encadrement par des bénévoles était une pratique courante. Le bénévolat n'a pas été nécessairement supprimé mais du personnel plus stable est venu compléter l'équipe.

<sup>142</sup> Indicateurs de suivi de la Cellule du DS relatifs au 4<sup>ème</sup> trimestre 2012.

*« Initialement, cet accueil existait et avait été conçu sur base de volontaires qui intervenaient. (...) Mais ce n'était pas tout à fait professionnel. Donc, il y a eu cette dame qui faisait 2 demi-journées (...) C'est ouvert uniquement pendant les périodes scolaires. Puis, c'est comme cela que nous continuons à entrer en piste quand il y a eu les appels à projets (...) ».*

Entretien, responsable de service du personnel d'un CPAS, février 2003

Toutes les coordinatrices ATL au niveau local que nous avons rencontrées ont souligné l'apport d'un contrat de travail APE par rapport aux chèques ALE.

*« Mais le problème des ALE, elles sont peut-être moins disponibles en dehors des heures parce que bien souvent aussi elles font d'autres choses. Elles ne font pas que de l'accueil extrascolaire, elles peuvent faire du ménage... Que les contrats [APE], c'est établi, c'est comme ça. Dans votre contrat, il est mis par exemple vos horaires, prestations, temps de préparation et réunion de concertation une fois par mois. »*

Entretien, coordinatrice ATL, février 2013.

On peut encore noter des effets, sans doute plus indirects, d'harmonisation des pratiques (services, horaires, méthodes, prix) au niveau d'une entité communale.

*« En fait, au départ (...), chaque école fonctionnait vraiment de manière propre, il n'y avait pas d'uniformité entre chaque école. (...) on a créé tout un projet de gestion globale, des garderies scolaires des deux réseaux. (...) Donc, au niveau des garderies scolaires, on a uniformisé les tarifs. Maintenant tous les parents paient la même chose, qu'ils soient dans une école libre ou dans une école communale. C'est l'administration communale qui est opérateur d'accueil. On a uniformisé aussi les horaires, comme ça l'offre est pareille ».*

Entretien, coordinatrice ATL, février 2013.

L'objectif de diminution de l'emploi précaire visait essentiellement l'engagement des personnes travaillant en ALE. Les dossiers de demande confirment que cet objectif a été pris en compte vu qu'ils mentionnaient dans plus d'un tiers des cas le souhait d'engager des personnes travaillant en ALE. Lors de nos entretiens, l'ensemble des pouvoirs communaux ont procédé un tel type d'engagement, mais de façon plus limitée qu'ils ne l'avaient escompté. La volonté d'engager des personnes travaillant en ALE s'est heurtée à des situations de piège au chômage : les PO ne pouvant en général proposer que des contrats mi-temps en raison des horaires scindés qui caractérisent le secteur, certaines personnes auraient vu leur situation financière se dégrader en acceptant le contrat APE à mi-temps car la rémunération obtenue aurait été inférieure à leur allocation de chômage majorée avec les chèques ALE. Cette situation est particulièrement prégnante dans le cas d'un ménage monoparental. Certaines initiatives ont vu le jour pour donner une rémunération supplémentaire : proposition d'un autre contrat à mi-temps, proposition d'un contrat avec un nombre plus important d'heures en incluant des prestations pendant les horaires de midi, etc.

*« Donc, j'en ai une qui a pris le risque, mais elle s'est retrouvée pendant un an dans la galère. Parce que financièrement, elle a eu très dur et elle a eu de la chance qu'ici à la commune on lui complète son mi-temps avec un autre mi-temps comme technicienne de surface dans la même école. (...) Il y en a une autre qui a accepté dans les ALE (ndlr : d'être engagées sous statut APE) mais elle, elle était cohabitante. »*

Entretien, coordinatrice ATL, février 2012.

Plus globalement, notons qu'une évaluation du décret ATL a par ailleurs été publiée par l'OEJAJ en 2011<sup>143</sup>. Elle note l'évolution substantielle du secteur depuis 2002. Aucune information n'est spécifique aux APE mais on peut raisonnablement estimer qu'ils ont contribué à l'évolution (sur la fin de la période d'analyse) sur les éléments suivants : le potentiel d'offre d'accueil (86 % des répondants jugent l'évolution favorable ou très favorable), la qualité du service (85 % des répondants jugent l'évolution favorable ou très favorable) et le taux d'encadrement (51 % des répondants jugent l'évolution favorable ou très favorable).

#### 2.4.4. Éléments transversaux

Nous distinguons dans cette section, d'une part différents éléments qui sont en lien direct avec les APE et d'autre part, des éléments globaux relatifs au secteur de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans. Ces derniers nous permettant de faire le lien avec la section suivante relative aux résultats sur les bénéficiaires finaux.

##### **Éléments directement liés aux APE**

Deux éléments apparaissent transversalement : (i) l'incertitude pour les travailleurs (et le secteur) qui fait peser des risques sur la pérennité des résultats, (ii) l'influence de ces appels à projets sur les modalités de financement des structures.

##### Incertitude sur les travailleurs

De nombreux travailleurs ont été engagés sous statut APE. Nous avons déjà relevé l'avantage de ce système par rapport à d'autres statuts comme les bénévoles, les PTP, ALE, etc.

Toutefois, la durée déterminée des décisions d'octrois avec l'échéance des financements en 2014 limite cet aspect stabilisateur pour les équipes d'accueil. Cette situation d'incertitude pèse, en particulier dans les petites structures, sur les gestionnaires et le personnel. Souvent, les travailleurs engagés grâce à l'APE bénéficient d'un CDI. Mais dans la plupart des cas, le contrat contient une clause résolutoire liée à la fin des financements. Les opérateurs nous ont aussi indiqué qu'ils adresseraient dans le courant de l'année 2014 des préavis, à titre conservatoire, aux travailleurs concernés.

*« Je pense que le gros problème des projets APE, tous les projets APE, c'est l'incertitude qui pèse en permanence sur la tête des gens parce que nous, en tant que pouvoir organisateur, mais principalement pour le personnel, on leur a fait des contrats à durée indéterminée avec une clause résolutoire que si on perd les points on peut remettre en cause le contrat. Mais, cela supposerait quand même un préavis. Ce personnel ne vit pas dans l'angoisse, mais c'est quand même quelque chose, elles savent que les projets sont renouvelés. Maintenant, ici on est jusque fin 2014. On sait aussi qu'il y a de grosses incertitudes au niveau du financement de la Région wallonne. Donc, je ne sais pas si c'est là-dedans que l'on va sabrer, mais c'est moi qui le dit, je ne le dis pas au personnel. Mais, les gens écoutent la radio, ils savent bien. On verra bien. A mon niveau, gestionnaire et chef du personnel, le problème est celui-là. ».*

*Entretien, responsable du service du personnel d'un CPAS, février 2013.*

*« Actuellement, c'est vrai que je ne m'en inquiète pas encore beaucoup parce que l'échéance n'est pas encore très proche. Maintenant, c'est vrai qu'en tout cas au niveau des accueillants, ça les stresse un peu. Ils ne savent pas ce qu'ils vont devenir. En plus, vue l'austérité régnante, ils savent très bien que si*

---

<sup>143</sup> La dernière partie du rapport consacrée à la qualité de l'accueil ne peut cependant être utilisée ici car elle se base sur des entretiens datant de 2007, à une période où le premier appel APE venait seulement d'être lancé et n'avait pas encore donné lieu à l'engagement de travailleurs.

*on n'a plus les points APE, il y a très peu de chance que la ville puisse les prendre tous à sa charge complète. Donc, c'est vrai que ça engendre du stress chez eux (...).»*

Entretien, coordinatrice ATL, mars 2013.

Au niveau de l'accueil classique, nous n'avons pas d'éléments sur les contrats qui ont été octroyés aux travailleurs des structures subventionnées. Toutefois, les décisions d'octroi préalables au PM1.0 étaient généralement à durée indéterminée, ce qui n'est plus le cas lors du PM1.0 et d'ailleurs le flou subsiste sur ce point (cf. supra).

### Financement des structures

Concernant l'octroi d'APE dans le cadre d'appels à projets, une inquiétude de certains responsables de la CF est que l'octroi d'APE via les programmations ONE (pour rappel, les APE sont déduits des subsides ONE) ne coupe l'accès des structures au financement APE qui était précédemment un financement supplémentaire à celui de l'ONE.

*"Ce qui est pervers, c'est qu'avant les Plans Cigogne et avant les conventions avec les régions, certains pouvoirs organisateurs allaient chercher des emplois complémentaires à la région, ils recevaient puisque la région avait des aides à l'emploi qui n'étaient pas sollicitées ailleurs. Évidemment, comme on a pris un système où on tombe déjà à la région wallonne [pour les APE octroyées dans le cadre des programmations], ils savent beaucoup moins obtenir ce complément (...).»*

Entretien collaboratrice de cabinet, mars 2013.

Toutefois, les structures semblent s'adapter aux demandes et voient les opportunités. Ainsi de nombreux PO ont répondu à plusieurs appels et ont notamment combiné des subsides ONE avec des APE octroyées dans le cadre de l'appel FLU ou des projets pilotes et innovants. L'accès à un financement additionnel via des APE est donc toujours possible (mais pose également la question, à nouveau, de l'optimisation des moyens mis à disposition du secteur).

Tableau 8 : Nombre de PO bénéficiaires d'APE dans le cadre des programmations ONE selon qu'ils bénéficient également d'autres APE « Marshall »

	Nombre
PO n'ayant bénéficié d'APE « Marshall » que dans le cadre de la programmation ONE	60
PO ayant bénéficié d'APE « Marshall » via un seul autre appel	46
PO ayant bénéficié d'APE « Marshall » via au minimum deux autres appels	24
Total	130

Sources : DGO6, Calculs Iwepts.

Une autre interrogation est celle-ci : globalement, quelle part du budget « Marshall » représente un budget additionnel dédié aux structures d'accueil sachant que, sous le PM1.0 l'essentiel des APE dédiées à la petite enfance étaient octroyé via les procédures « Marshall ». Les agents de la DGO6 ont ainsi indiqué que, lors du PM1.0, si une demande était introduite en dehors des appels à projets, celle-ci était reprise dans l'appel

correspondant « Marshall » si du budget était encore disponible, et sinon, en APE « classique ». Lors du PM2.V, aucune APE « Marshall » n'a encore été octroyée, des décisions d'octroi d'APE « classiques » ont été prises<sup>144</sup>.

Il est malheureusement impossible de répondre à la question sur base des bases de données actuelles et/ou des rapports administratifs. Le manque de clé d'identification commune entre administrations (le numéro BCE des PO n'est pas repris dans l'ensemble des données) et à un niveau de détail fin (pour les PO qui gèrent différents milieux d'accueil, il est nécessaire de disposer par exemple des numéros d'établissement) est un facteur bloquant. Nous détaillons ci-après les possibilités (ou non) d'identifier un certain nombre d'éléments qui pourraient contribuer à l'apport d'une réponse.

Pour les APE octroyées aux Pouvoirs Locaux, cette possible substitution entre APE « Marshall » et APE « classique » ne peut malheureusement être étudiée pour différentes raisons : la base de données afférentes ne contient pas suffisamment d'informations (pas d'information sur la fonction exercée par le travailleur par exemple) et les rapports d'activités sur les critères objectifs sont peu rentrés à la DGO6 ou remplis de façon très partielle. Ceux-ci seraient particulièrement intéressants car ils demandent de mentionner la part des APE à destination de l'accueil 0-3 ans et de l'accueil 3-12. Ces éléments, ainsi que leur évolution dans le temps donneraient une indication sur l'investissement des communes dans le secteur.

Pour le secteur non-marchand, des données relatives au nombre de travailleurs en ETP sont disponibles par domaine dans les rapports annuels. L'évolution enregistrée entre 2006 et 2010 pour les crèches et garderies d'enfants est reprise dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Evolution du nombre de travailleurs APE en ETP occupés dans les crèches et garderies d'enfants

<b>Année</b>	<b>Nombre d'ETP</b>	<b>En % du total ETP APE non-marchand</b>
2006	690,69	5,70
2007	648,32	5,35
2008	768,68	5,83
2009	859,04	6,00
2010	880,0	5,9

Sources : Rapports annuels du Forem/ FOREM-DGO6.

Ces chiffres montrent une croissance nette du nombre de travailleurs en ETP dans le domaine des crèches et des garderies d'enfants. La part relative de ce domaine dans l'ensemble du secteur non-marchand est quant à elle relativement stable.

Une autre source de données pour estimer l'évolution de l'apport des APE dans le financement du personnel des structures d'accueil, mais uniquement pour les structures 0-6 ans subventionnées, est le cadastre de l'emploi à l'ONE. D'octobre 2005 à octobre 2010, la part du personnel en puériculture (en ETP) financé par la RW (APE et PTP) est passée de 27 à 34 %.

Par ailleurs, concernant l'accueil extrascolaire, les données de l'Etat des lieux de l'OEJAJ de 2012<sup>145</sup> donnent des indications sur l'ampleur de l'utilisation du financement APE pour subsidier des emplois dans les lieux

<sup>144</sup> Sources : Entretien collaboratrice de cabinet, mai 2013, et observations de terrain lors de nos consultations de dossiers à la DGO6.

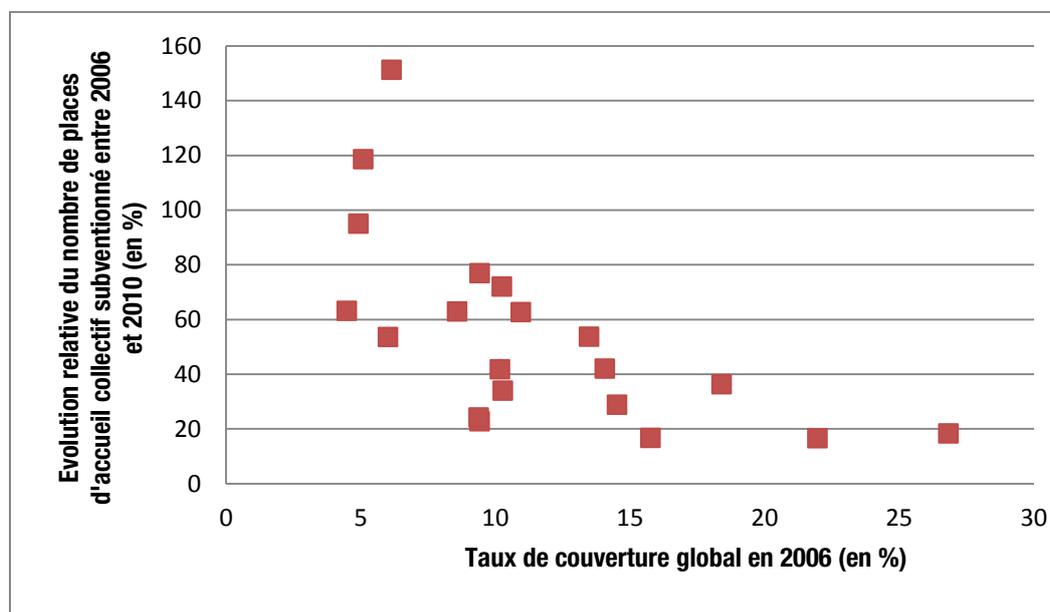
d'accueil en milieu scolaire (un sous-ensemble de l'accueil temps libre). Sur la période couverte par l'état des lieux, soit approximativement les années 2007 à 2011 : 31% des lieux d'accueil utilisent des APE. Ces données n'étaient cependant pas disponibles lors du précédent état des lieux, on ne peut dès lors déterminer l'évolution du recours aux APE.

### Éléments relatifs aux programmations ONE et à l'accueil 0-3 ans.

C'est l'ensemble des APE octroyées, quel que soit le canal de la demande d'APE, qui ont soutenu les structures d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans dans leur projet de création de places. Majoritairement, ces ouvertures de places ont résulté des programmations de l'ONE qui visent l'accueil collectif subventionné (ou en phase de l'être). Entre 2006 et 2010<sup>146</sup>, ce sont 2536 places en accueil collectif subventionné qui ont été ouvertes (et la création de places s'est poursuivie ces dernières années<sup>147</sup> suite à la mise en œuvre de projets repris dans la programmation 2008-2010).

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les critères de sélection dans le cadre des programmations ont fait l'objet de beaucoup de discussions, en particulier sur l'opportunité de privilégier des régions plus précarisées (où le taux de couverture était moindre) plutôt que des zones de fort développement économique. Il apparaît en tous cas que la programmation a effectivement permis de créer des places là où les taux de couverture en 2005 étaient moindres (il apparaît également que d'autres critères ont été mobilisés). Le graphique ci-dessous indique, par arrondissement, le nombre de places d'accueil collectif subventionné créées entre 2006 et 2010, en fonction du taux de couverture global en 2006.

Graphique 1 : Relation entre l'évolution relative du nombre de places en accueil collectif subventionné et le taux de couverture global de base - au niveau des arrondissements (données ONE - Calculs IWEPS)



D'autres places ont également été créées dans l'accueil collectif non subventionné ou l'accueil familial, aboutissant au total à la mise à disposition de 8360 places additionnelles.

<sup>146</sup>Données ONE relatives au nombre de places au 31/12/2005 et au 31/12/2009.

<sup>147</sup> Des données plus récentes existent nous nous limitons à la période 2006-2010 pour que ces informations soient cohérentes avec celles présentées à la section 2.5.

Néanmoins, l'effet de cette création de places a été en partie neutralisé suite à une croissance démographique de la population enfantine concernée. Ainsi, le taux de couverture au niveau de la RW est passé de 24,2 %<sup>148</sup> en 2006 à 28,5 % en 2010 (au lieu de 29,6 %<sup>149</sup>).

## 2.5. Résultats relatifs aux effets sur les bénéficiaires finaux

Pour rappel, l'effet du programme sur les bénéficiaires finaux est analysé au moyen d'une analyse économétrique permettant d'estimer l'effet causal de la disponibilité d'un mode de garde formel sur l'insertion professionnelle des parents, en suivant la méthodologie décrite au point 1.3. L'analyse n'a porté que sur l'insertion professionnelle des parents d'enfants de moins de 3 ans<sup>150</sup>.

Nous débutons cette section par une présentation des données utilisées. Celle-ci permet de préciser quels sont les effets qui peuvent être estimés. Les résultats de l'analyse économétrique sont ensuite développés.

### 2.5.1. Données utilisées

#### A. Insertion professionnelle des parents : le taux d'emploi des personnes avec jeunes enfants

L'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants est mesurée au moyen du taux d'emploi, c'est-à-dire du rapport entre le nombre de personnes à l'emploi et le nombre de personnes en âge de travailler. Ce taux est calculé sur la base des données issues du DataWareHouse (DWH) Marché du travail de la BCSS (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, reprenant les données administratives de l'ONSS, l'ONSS-APL, l'ONEm et l'INAMI), en particulier de la variable « position socio-économique ». Précisons qu'au sein de cette base de données, dans le cas d'une situation mixte emploi et chômage, c'est la situation d'emploi qui est privilégiée pour déterminer la position socio-économique<sup>151</sup>. L'appariement, au sein du DWH, des données de la sécurité sociale à celles du Registre National, rend possible l'analyse de taux d'emploi selon le sexe, le type de ménage et l'âge de l'éventuel enfant cadet. Ont été retenues ici les personnes âgées de 18 à 49 ans, ayant au moins un enfant et dont l'enfant le plus jeune est âgé de 0 à 2 ans accomplis (qui correspond à l'âge de fréquentation des milieux d'accueil ONE). Les taux d'emploi ont été calculés pour les hommes et les femmes séparément, en distinguant, dans la mesure du possible, l'emploi à « temps plein » (défini comme un temps de travail supérieur à 75%). Nous pouvons également catégoriser les personnes selon leur type de ménage : personnes vivant seules (« père/mère célibataire » ou « parent isolé »), personnes vivant en couple avec partenaire occupé, personnes vivant en couple avec partenaire non occupé. Notons que cette distinction ne sera cependant faite que pour les femmes, pour des raisons qui seront explicitées lors de l'analyse des résultats. Ces données sont disponibles par commune<sup>152</sup> de 2004 à 2010<sup>153</sup>. Toutefois, l'existence d'une rupture de série en 2006 nous a contraints à limiter l'analyse économétrique à la période 2006-2010.

---

<sup>148</sup> Ce taux n'est pas celui communiqué par l'ONE car pour améliorer la concordance des dates, nous avons calculé le taux de couverture de l'année t en rapportant le nombre de places au 31 décembre de l'année t-1, au nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année t.

<sup>149</sup> Taux qui aurait été obtenu en 2010 si le nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans était resté stable depuis 2006.

<sup>150</sup> Cette délimitation de l'évaluation s'appuie en partie sur une revue de la littérature (Maron, 2013) qui indique que l'effet de la disponibilité de places d'accueil sur l'insertion professionnelle des parents semble plus important lorsque les enfants ont moins de 3 ans, et également sur le manque de données statistiques longitudinales relatives à l'accueil 3-12 ans permettant de mener une analyse causale.

<sup>151</sup> Pour plus d'informations, voir la documentation relative à la nomenclature de la position socio-économique sur le site de la BCSS à l'adresse suivante :

[http://www.kszbcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/statistics/statistics\\_01/statistics\\_01\\_05.html#Documentation-relat-40](http://www.kszbcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/statistics/statistics_01/statistics_01_05.html#Documentation-relat-40)

<sup>152</sup> Pour des raisons de confidentialité, il n'a pas été possible d'obtenir des données précises pour les communes les plus petites. Pour cette raison, il a été décidé de considérer une ventilation géographique mixte, constituée soit de communes, soit de groupement de deux communes voisines, lorsque celles-ci sont de petite taille. Ce regroupement concerne 34

## B. Disponibilité en places d'accueil : le taux de couverture ONE

La disponibilité d'un mode de garde formel est mesurée par l'indicateur du taux de couverture, qui se définit comme le rapport entre, d'une part, le nombre de places d'accueil autorisées par l'ONE, et d'autre part, le nombre d'enfants âgés de 0 à 2,5 ans. Cette définition (qui est celle adoptée par l'ONE), tient compte du fait que les enfants ne fréquentent généralement pas un milieu d'accueil avant l'âge de 3 mois et entrent à l'école entre 2,5 ans et 3 ans<sup>154</sup>. Cet indicateur est disponible pour chaque commune wallonne (à l'exception des 9 communes de la Communauté Germanophone) et pour toutes les années de 2004 à 2010.

Un prérequis à notre analyse est l'existence d'évolutions suffisamment contrastées du taux de couverture selon les communes. En effet, si le taux de couverture ne varie pas suffisamment d'une commune à l'autre ou s'il suit la même évolution dans toutes les communes, aucun effet ne pourrait être identifié, du moins pas avec la méthode économétrique adoptée<sup>155</sup>. Ainsi, le taux de couverture par commune en début de période d'observation (2006) vaut en moyenne 23,9% et varie de 2,2 à 76,7 places pour 100 enfants (écart-type : 11,9). Entre 2006 et 2010, le taux de couverture par commune a augmenté en moyenne de 6,05 points (+6 places pour 100 enfants), mais cette évolution varie fortement d'une commune à l'autre (les évolutions minimales et maximales étant de - 12,9 à + 40,7 places pour 100 enfants). La condition de variabilité géographique et temporelle est donc bien respectée. Nous présentons à l'annexe C quelques cartes qui illustrent ces évolutions.

Enfin, afin de prendre en compte le fait que, lors de la recherche d'une place d'accueil, un ménage prospecte dans une zone plus large que sa commune de résidence, nous avons au préalable testé les effets en considérant différentes définitions de ce taux de couverture, qui varient selon la taille de la zone sur laquelle il est calculé. La définition adoptée dans la spécification finale du modèle prend en considération les places d'accueil localisées dans la commune et dans les communes voisines (contiguës). Le taux de couverture se définit dans ce cas comme le rapport entre d'une part, le nombre total de places d'accueil dans la commune de résidence et les communes voisines, et d'autre part, le nombre d'enfants âgés de 0 à 2,5 ans dans cette même zone « regroupée ».

## C. Autres variables explicatives

Les données relatives au nombre de places d'accueil autorisées par l'ONE permettent de ventiler celles-ci selon qu'elles sont subventionnées ou non par l'ONE (les milieux d'accueil dits « non subventionnés » peuvent toutefois, dans certaines circonstances, obtenir d'autres types de subventions que celles octroyées par l'ONE), ou selon qu'elles correspondent à un milieu d'accueil de type « collectif » ou « familial » (l'accueil familial est le fait des accueillantes conventionnées ou autonomes, qui accueillent les enfants à leur propre domicile). Ces ventilations nous ont permis de construire les variables relatives aux parts de l'accueil, respectivement subventionné et collectif, de la zone, et d'aborder par là deux aspects spécifiques de l'hypothèse de causalité

---

communes sur les 253 communes wallonnes (hors Communauté Germanophone) dont la liste est donnée à l'annexe D. Les taux de couverture ONE (et les autres variables explicatives) ont par conséquent été calculés selon les mêmes regroupements.

<sup>153</sup> Le taux d'emploi de l'année t est basé sur la situation de la personne sur le marché du travail au 31 décembre de l'année t-1 et sur sa situation familiale au 1<sup>er</sup> janvier de l'année t.

<sup>154</sup> Le nombre d'enfants âgés de 0 à 2,5 ans est calculé à partir du Registre National, comme suit : enfants de moins d'1 an + enfants de 1 à 2 ans + 50% des enfants de 2 à 3 ans. Notre indicateur diffère légèrement de celui calculé par l'ONE car il rapporte le nombre de places d'accueil arrêté au 31 décembre de l'année t-1 au nombre d'enfants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année t (alors que l'ONE rapporte le nombre de places au 31 décembre de l'année t au nombre d'enfants au 1<sup>er</sup> janvier de la même année).

<sup>155</sup> Il faudrait alors recourir à un autre type de modèle, nécessitant d'autres types de données, au niveau individuel cette fois, et non plus agrégées au niveau d'une entité géographique.

relatifs au type de places d'accueil : « Si des places d'accueil collectif accessibles financièrement ... »<sup>156</sup> (cf. première partie - section 5.2). Le fait qu'il s'agisse de milieux subventionnés implique qu'ils doivent appliquer la PFP qui tient compte des revenus des parents, les places dans ce secteur bénéficiant ainsi d'une meilleure accessibilité financière. Pour sa part, l'accueil collectif permet de répondre plus facilement à des demandes d'accueil flexible et d'urgence qui répondent à des aspirations spécifiques de certains parents et donc de pouvoir répondre aux besoins d'un nombre plus large de parents.

Les deux sources de données principales, relatives à l'emploi et aux places d'accueil, ont été complétées par des données additionnelles afin de pouvoir tester la variabilité de l'effet de la politique selon certains contextes géographiques. A cette fin, deux typologies de communes ont été établies, la première, selon le caractère urbain ou rural de la commune (typologie dérivée de celle utilisée par EUROSTAT<sup>157</sup>), et la seconde selon le niveau d'éducation (2 niveaux<sup>158</sup>) de la population féminine (sur base des données relatives aux diplômes par communes issues de l'Enquête Socio-Economique de 2001<sup>159</sup>). Cette démarche nous a permis de mesurer l'effet des interactions entre le taux de couverture de la zone et, respectivement, le taux d'urbanisation et le niveau d'éducation féminine de la commune.

### 2.5.2. Résultats de l'analyse économétrique

Nous ne reportons en règle générale dans les tableaux synthétiques ci-dessous que l'effet estimé de la variable d'intérêt, à savoir le taux de couverture de la zone « regroupée ». Nous reportons à chaque fois dans les tableaux la valeur du paramètre représentant l'effet de la variable d'intérêt, et pour le lecteur intéressé, l'écart-type (qui permet de calculer des intervalles de confiance) ainsi que la p-valeur. Rappelons que seuls les paramètres significativement différents de zéro peuvent être interprétés. Nous les signalons dans les tableaux par des étoiles (\*\*\*, \*\*, \* indiquant une significativité au seuil de 1%, 5% et 10% respectivement), la p-valeur donnant le degré exact de significativité. Ces paramètres significatifs peuvent être interprétés comme des effets nets, dans la mesure où sont pris en compte (au moyen d'effets fixes) toute une série de caractéristiques observées et inobservées des communes ainsi que des tendances communes et spécifiques, susceptibles d'influencer le taux d'emploi (voir section 1.3.2 pour plus de détails).

L'analyse des résultats sera structurée en trois sections. Tout d'abord, nous examinons dans la première section, sur base d'un modèle simple reprenant comme seule variable explicative le taux de couverture, si l'effet de celui-ci sur le taux d'emploi diffère selon les caractéristiques du ménage, en comparant tout d'abord la situation des hommes et des femmes, puis en distinguant parmi les femmes, celles qui vivent seules et celles qui vivent en couple, et dont le partenaire est occupé ou non. Ensuite, nous commenterons dans une deuxième section l'effet d'autres variables que nous introduisons dans le modèle. Ainsi, nous analyserons tout d'abord si l'effet du taux de couverture diffère selon les caractéristiques de la zone géographique (différences qui peuvent être liées aux caractéristiques socio-économiques des ménages de ces zones). Enfin, nous

---

<sup>156</sup> Cette spécificité étant lié au fait que l'octroi d'APE visait essentiellement l'accueil collectif subventionné ou au non subventionné mais qui applique la PFP.

<sup>157</sup> Nous nous sommes basés sur la typologie en 3 classes établie par la DGSIE sur la base des données du Registre National au 1/1/2008 selon le concept utilisé par Eurostat. Sont ici considérées comme rurales les communes « faiblement peuplées » selon le concept Eurostat ; sont considérées comme urbaines les communes « densément peuplées » et « intermédiaires ». Voir [http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/environnement/geo/typologie\\_communes/](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/environnement/geo/typologie_communes/)

<sup>158</sup> Les communes ont été classées en 2 niveaux sur base du niveau d'éducation des femmes de plus de 18 ans ne suivant plus d'enseignement. Sont classées en commune à profil « peu éduqué » celles dont la part de femmes ayant au plus un niveau primaire est supérieure à 16% et dont la part de femmes ayant un niveau supérieur (universitaire ou supérieur non universitaire) est inférieure à 27% (ces bornes ont été choisies en fonction de la distribution des valeurs pour toutes les communes). Les autres communes sont considérées comme ayant un profil « plus éduqué ».

<sup>159</sup> Il n'existe actuellement aucune donnée postérieure à 2001 relative aux niveaux de diplômes de la population par communes.

évaluerons dans quelle mesure les caractéristiques de l'offre d'accueil ont un effet sur les taux d'emploi. Notons que nous nous limiterons dans ces paragraphes à commenter la significativité des effets, sans donner de sens à la valeur précise des paramètres. Nous nous attarderons davantage sur l'ampleur des effets dans la troisième et dernière section partie, réservée aux simulations des taux d'emploi qui auraient prévalu en l'absence de modification de l'offre d'accueil formel.

## **A. Qui sont les personnes affectées par la politique ?**

### *Un impact différencié pour les hommes et les femmes...*

Le tableau 10 ci-dessous permet de comparer l'effet du taux de couverture en places d'accueil sur le taux d'emploi des hommes et des femmes, en différenciant l'impact sur le taux d'emploi en général (quel que soit le temps de travail) de l'impact sur le taux d'emploi à « temps plein » uniquement. L'emploi à « temps plein » est ici défini comme un temps de travail supérieur à 75%, ce qui conduit à assimiler les situations de 4/5<sup>ème</sup> (notamment plus fréquentes pour les femmes ayant de jeunes enfants) à du temps plein.

D'emblée, il apparaît que les modifications du taux de couverture en places d'accueil n'ont aucun effet significatif sur le taux d'emploi des hommes. Ceci est vrai tant pour le taux d'emploi global que pour le taux d'emploi à « temps plein ». Ce résultat corrobore les résultats observés pour d'autres pays (cf. Maron, 2013). Nous ne poursuivons donc pas l'analyse pour les hommes et nous centrerons par la suite uniquement sur la population féminine.

En ce qui concerne les femmes, on observe un effet significatif du taux de couverture sur leur taux d'emploi, dans le sens attendu. En effet, le paramètre du taux de couverture est positif et significativement différent de zéro, ce qui atteste que l'accroissement du taux de couverture augmente le taux d'emploi des femmes. La valeur de ce paramètre indique que si l'on augmente le taux de couverture de un point de pourcentage, le taux d'emploi augmente de 0.18 point de pourcentage. En simplifiant<sup>160</sup> pour donner une idée intuitive du sens de cette valeur, cela équivaut à la relation suivante : une place supplémentaire de garde formelle pour un enfant engendre 0.18 femme qui passe d'un statut de chômage ou d'inactivité à un statut d'emploi. Comme mentionné ci-dessus, nous proposons de reporter la discussion sur l'ampleur de l'effet de l'intervention à la dernière section relative aux simulations de l'effet agrégé du taux de couverture sur le taux d'emploi.

On remarque que l'impact est plus important sur le taux d'emploi global que sur le taux d'emploi à « temps plein », ce qui tend à suggérer que l'augmentation du taux de couverture s'accompagne à la fois d'une augmentation de l'emploi à « temps plein » et de l'emploi à temps partiel. Notre indicateur ne permet toutefois pas de distinguer en quoi la création nette d'emploi à « temps plein » résulte d'une création de nouveaux emplois et/ou d'un glissement du temps partiel vers le « temps plein ».

---

<sup>160</sup> Cette simplification est possible car le rapport entre le dénominateur du taux d'emploi et le dénominateur du taux de couverture est proche de 1 (0,98 en fait).

Tableau 10 : Effet du taux de couverture en places d'accueil sur les taux d'emploi – comparaison hommes-femmes

Effet du taux de couverture sur le taux d'emploi	Hommes		Femmes	
	Taux d'emploi	Taux d'emploi à « temps plein »	Taux d'emploi	Taux d'emploi à « temps plein »
Paramètre	0.025	-0.015	0.182***	0.121*
Ecart-type	(0.048)	(0.057)	(0.065)	(0.062)
P-valeur	0.607	0.794	0.005	0.051

\*\*\* significatif au seuil de 1%, \*\* 5%, \* 10%.

Source : Calculs IWEPS

### ... selon le type de ménage...

La composition de ménage est aussi susceptible d'influencer l'impact de la disponibilité en places d'accueil sur le taux d'emploi. Ainsi, l'existence d'un partenaire et la situation de ce dernier sur le marché du travail peuvent influencer la nécessité d'avoir recours à une solution d'accueil, notamment à une place d'accueil formel.

Nous distinguons donc les femmes vivant seules des femmes vivant en couple. Parmi celles-ci, nous distinguons ensuite les femmes en couple dont le partenaire est occupé (c'est-à-dire occupe un emploi) des femmes en couple dont le partenaire est non occupé (chômeur ou inactif). Notons que pour des raisons de confidentialité, la distinction entre l'emploi et l'emploi à « temps plein » n'a pas été possible pour ces sous-populations.

Il apparaît dans le tableau 11 que le paramètre associé à l'effet du taux de couverture n'est pas significativement différent de zéro pour les femmes vivant seules. Il est important de noter que cette population est davantage confrontée à de possibles pièges au chômage<sup>161</sup>. Ainsi, il est possible que le revenu additionnel qu'elles pourraient percevoir du fait de leur mise à l'emploi ne leur permette pas de couvrir les frais d'accueil, et que dès lors une modification de la disponibilité de places (sans modification du coût) n'est pas un facteur suffisant pour engendrer un changement de leur statut professionnel. Notons cependant qu'étant donné la faible taille de la population considérée, l'effet ne peut être estimé avec précision.

Le taux de couverture a un effet significatif sur l'emploi des femmes vivant en couple. C'est d'ailleurs le groupe le plus important, et qui tire par conséquent l'estimation globale. L'estimation de l'effet du taux de couverture parmi les femmes avec un partenaire occupé et parmi les femmes avec un partenaire non occupé aboutit à des résultats non significativement différents entre les deux sous-populations (les résultats pour cette distinction ne sont donc pas présentés en détail). Notons par ailleurs que ce type de résultats est de toute façon à considérer avec beaucoup de précaution vu l'endogénéité de l'occupation du partenaire, les décisions d'offre de travail n'étant pas prises individuellement mais bien au niveau du ménage.

<sup>161</sup> Une situation de piège au chômage ou à l'inactivité est une situation dans laquelle il est financièrement plus avantageux de rester chômeur ou inactif en bénéficiant d'une allocation que de travailler. Les personnes peu qualifiées y sont particulièrement sujettes, de même que les parents isolés, du fait de la prise en compte des frais de garde des enfants (voir notamment Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2013 : Les personnes faiblement qualifiées sur le marché du travail, p. 176-180).

Tableau 11 : Effet de taux de couverture en places d'accueil sur le taux d'emploi des femmes – différentes compositions de ménage

Effet du taux de couverture sur le taux d'emploi	Femmes seules	Femmes en couple
Paramètre	-0.199	0.209***
Ecart-type	(0.228)	(0.069)
P-valeur	0.383	0.002

\*\*\* significatif au seuil de 1%, \*\* 5%, \* 10%.

Source : Calculs IWEPS

## B. Quelles sont les variables qui modulent l'effet de la politique ?

### *Variabilité de l'effet selon les contextes géographiques*

Sur base du modèle plus large, il est également possible d'évaluer d'une part, si la disponibilité en places d'accueil a un impact différencié selon le contexte géographique et socio-économique de la commune, et d'autre part, si la composition de l'offre d'accueil a un impact. Dans le tableau 12, nous présentons les résultats détaillés pour ces autres variables introduites dans le modèle (voir point 1.3.2., encadré méthodologique, pour la liste complète des variables et des tests effectués). Le paramètre relatif à l'effet du taux de couverture sur l'emploi des femmes se rapporte ici à l'effet pour les femmes habitant une commune à caractère urbain et relativement plus éduquée. Il est toujours positif et supérieur (0,246) à celui observé pour l'ensemble des femmes au tableau 11 (0,182).

Tableau 12 : Effets estimés sur le taux d'emploi des femmes

	Effets sur le taux d'emploi des femmes		
	Paramètre	Ecart-type	P-Value
Taux de couverture	0.246***	(0.089)	0.006
Taux de couverture x Rural	0.295**	(0.135)	0.029
Taux de couverture x Moins éduqué	-0.211	(0.136)	0.123
Part de l'accueil subventionné	0.016	(0.043)	0.711
Part de l'accueil collectif	-0.054	(0.040)	0.176

\*\*\* significatif au seuil de 1%, \*\* 5%, \* 10%. Le modèle contient également des binaires temporelles et des interactions entre les provinces et binaires temporelles.

Source : Calculs IWEPS

On observe que l'interaction entre le taux de couverture et le degré d'urbanisation est significative au seuil de 5%, ce qui signifie que le taux de couverture a un impact différent selon qu'on se situe dans une commune à caractère plutôt urbain ou rural, le signe positif du paramètre indiquant que l'effet est plus important en moyenne pour les communes en milieu rural qu'en milieu urbain. Ceci est vrai tant pour le taux d'emploi que le taux d'emploi à « temps plein » (ne sont repris dans le tableau que les résultats sur le taux d'emploi global). L'explication est sans doute multifactorielle et nécessiterait une analyse plus approfondie. Un des facteurs que l'on peut citer est par exemple le manque de solutions alternatives en milieu rural (par exemple, éloignement potentiellement plus important de possibilités de garde informelle, notamment par les grands-parents).

L'interaction entre le taux de couverture et le niveau d'éducation est quant à elle non significative aux seuils retenus, ne l'étant qu'à un seuil de 12,3% comme indiqué par la p-valeur, ce qui nous incite à la prudence quant à son interprétation. Ceci étant, l'effet semble nettement moins important pour les communes « moins éduquées » que pour les communes « plus éduquées ». Ceci reflète probablement l'impact du niveau de salaire, inévitablement corrélé au niveau d'éducation, comme le montrent les études consacrées à l'estimation des fonctions de salaires. A salaire net plus faible, les femmes ont moins d'incitants à travailler (et donc à souhaiter trouver un mode de garde, toujours coûteux, pour leur enfant). En corollaire, une modification de l'offre d'accueil aura un impact moindre sur l'emploi des populations susceptibles d'avoir, du fait de leur niveau d'éducation, un salaire plus faible, en dépit du fait que les coûts de frais de garde d'enfants à assumer par les parents décroissent en fonction des salaires.

### Composition de l'offre d'accueil et taux d'emploi

Sur base du tableau 12, nous remarquons que les parts d'accueil collectif et subventionné n'ont pas d'effet significatif sur le taux d'emploi des femmes. La revue de la littérature (Maron, 2013) suggérait pourtant l'importance de l'accessibilité financière<sup>162</sup>, hypothèse que nos analyses ne confirment pas au niveau de l'ensemble de la population des femmes. Il faut sans doute y voir le signe d'une situation de pénurie dans laquelle les ménages prennent les places qui s'offrent à eux (d'autant que les normes d'accueil sont semblables). La disponibilité statistique ne permet pas d'analyser cette problématique auprès de populations plus précarisées (à l'instar des femmes isolées par exemple). Il est toutefois révélateur que l'accueil non subsidié se développe dans des zones plus favorisées. Par ailleurs, relevons que notre variable relative à la part d'accueil subventionné ne donne qu'une indication partielle sur l'accessibilité financière des milieux d'accueil vu que des milieux d'accueil non subventionné (par l'ONE) peuvent disposer d'autres subsides et appliquer également une participation financière des parents en fonction de leurs revenus.

### **C. Effet agrégé du taux de couverture sur l'emploi**

Pour conclure cette section sur l'effet de la politique sur les bénéficiaires finaux, nous fournissons quelques estimations de l'ampleur de l'impact de la politique au niveau macroéconomique. Pour rappel, l'effet de l'intervention politique ne peut être déduit d'une simple comparaison des taux d'emploi de 2006 et de 2010 car une partie de la différence entre ces deux taux est due à des phénomènes conjoncturels, l'autre à l'intervention politique (c'est-à-dire aux modifications du taux de couverture en places d'accueil entre les deux dates). L'objectif de notre analyse économétrique était justement de pouvoir isoler l'effet causal de la politique.

Le tableau 13 ci-dessous compare différents taux d'emploi :

- (1) Le taux d'emploi observé en 2006, soit le taux d'emploi en début de période d'observation ;
- (2) Le taux d'emploi observé en 2010 qui correspond au taux d'emploi en fin de période (qui résulte de l'intervention de la politique (de la modification du taux de couverture) et des effets conjoncturels) ;
- (3) une estimation (sur base des paramètres estimés du modèle complet) du taux d'emploi qui aurait prévalu en 2010 sans l'intervention de la politique, c'est-à-dire si le taux de couverture en places d'accueil était resté partout à la valeur observée en 2006.

La différence entre ces deux derniers taux indique donc l'impact de la politique publique, de la modification des taux de couverture, contrôle étant fait des évolutions conjoncturelles concomitantes. Cette simulation est effectuée pour les femmes (en distinguant taux d'emploi global et taux d'emploi à « temps plein »), et non pour les hommes dans la mesure où la modification du taux de couverture n'a pas d'impact significatif en ce qui les concerne.

---

<sup>162</sup> Pour rappel, les milieux d'accueil subventionné ont pour obligation d'appliquer les PFP au tarif ONE (soit, en fonction du revenu des parents).

Ainsi, pour les femmes considérées dans leur ensemble, le taux d'emploi observé en 2010 était de 58,7 %, soit +2,91 points de pourcentage par rapport au taux observé en 2006. Nous pouvons estimer, sur base de notre modélisation, que si le taux de couverture en places d'accueil ONE était partout resté à la valeur observée en 2006, le taux d'emploi en 2010 aurait été de 57,7 %, soit +1,89 par rapport au taux observé en 2006. En conséquence, l'effet « macro » de l'intervention politique, dans une période conjoncturelle telle que celle qu'on a connu entre 2006 et 2010, équivaut à une augmentation du taux d'emploi des femmes de 1,02 point de pourcentage (ce qui correspond à 1032 mises à l'emploi). En rapportant cet effet à la différence de taux d'emploi observée entre 2006 et 2010 (+2,91), on peut conclure que 35% de la différence observée de taux d'emploi entre 2006 et 2010 est due à l'intervention de la politique.

En ce qui concerne le taux d'emploi féminin à « temps plein », l'impact de la politique est moins important en termes absolus : l'effet de l'intervention sur le taux d'emploi à « temps plein » est évalué à +0,5 point de pourcentage. L'interprétation de cet écart est cependant légèrement différente ici. En effet, le taux d'emploi à « temps plein » sans intervention de la politique qui aurait prévalu en 2010 (estimé via les paramètres de notre modèle) est de 35,7 % et n'est pas différent du taux qui prévalait en 2006, soit 35,8 %. L'intervention politique aurait mené à une légère augmentation du taux d'emploi à « temps plein », alors que celui-ci serait, en l'absence de modification de l'offre d'accueil et du fait d'évolutions conjoncturelles, resté à l'identique (voir aurait même légèrement diminué). Nous nous garderons cependant de toute interprétation hasardeuse, car, comme nous l'avons mentionné précédemment, nous ne sommes pas en mesure de distinguer les créations réelles d'emploi à « temps plein » de glissements entre temps partiel et « temps plein ».

Tableau 13 : Effets agrégés du taux de couverture sur l'emploi

	Toutes les femmes	
	Taux d'emploi	Taux d'emploi « temps plein »
Taux d'emploi en 2006	55.78	35.82
Taux d'emploi en 2010		
Sans intervention	57.67 (+1.89)	35.66 (-0.16)
Avec intervention	58.69 (+2.91)	36.13 (+0.31)
<b>Effet de la politique</b>	<b>1.02</b>	<b>0.47</b>

Les chiffres entre parenthèse correspondent à la différence par rapport au taux d'emploi de 2006

Sources : Cf. Section 2.5.1. et Calculs IWEPS

Rappelons un certain nombre de limites à notre approche. Ainsi, nos estimations captent l'effet de modifications du taux de couverture sur les indicateurs disponibles de taux d'emploi (global et à « temps plein ») et donc uniquement sur le passage de situations de chômage ou d'inactivité à des situations d'emploi. Le nombre de 1032 femmes additionnelles occupant un emploi se rapporte à cet effet estimé.

Par ailleurs, nos indicateurs ne permettent pas d'évaluer l'impact de modifications de taux de couverture sur l'intensité du travail au sein du temps partiel ou du temps plein tels que définis dans notre approche (par exemple une personne qui passerait de 10 à 25h/ semaine ou d'un 4/5<sup>ème</sup> temps à un temps plein).

Nous ne sommes pas non plus en mesure de prendre en compte l'effet de modifications du taux de couverture sur des activités de recherche d'emploi et de formation (ou autres), favorisant potentiellement l'emploi, qui peuvent également nécessiter l'accueil des enfants par des structures de garde. Or, l'intervention politique a ciblé, entre autres, l'accueil d'urgence, dont les places additionnelles sont englobées dans le taux de couverture global utilisé dans cette étude.

Enfin, nous ne disposons pas d'information sur les évolutions dans l'utilisation des systèmes d'accueil formel et informel, l'augmentation des taux de couverture ONE pouvant engendrer un changement de comportement des ménages qui auront peut-être substitué l'utilisation d'accueil informel par de l'accueil formel.

## Conclusions

---

La question à laquelle l'IWEPS a été chargé de répondre est la suivante : « *Dans quelle mesure les APE octroyées dans le secteur de l'enfance permettent-elles aux parents de jeunes enfants d'améliorer leur situation professionnelle et par corollaire leur qualité de vie?* »

Cette question fait écho à l'objectif visé par la politique de soutien de la RW au secteur de l'enfance, via le dispositif APE, qui est, sur base des textes du PM1.0 et du PM2.Vert, de développer des services d'accueil afin d'améliorer la situation professionnelle des parents.

Cette évaluation s'est penchée sur l'effet des créations de postes APE, dans le cadre du PM1.0, de la mi-2005 à fin 2012, sur l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants. Les APE additionnelles prévues dans le cadre du PM2.Vert n'ont pu être incluses dans le champ vu qu'à ce jour, aucune n'a encore été octroyée.

La première section présente les principaux éléments de réponse à la question.

L'interrogation portant sur l'effet de l'intervention, il était nécessaire d'identifier ce qui dans la conception et la mise en œuvre de la politique a pu soutenir ou entraver l'effet attendu. De plus, la politique analysée a connu une évolution certaine au cours de sa mise en œuvre. Celle-ci a induit des changements au niveau des groupes cibles, des modalités d'intervention, des résultats attendus. Ces constats ont ensuite été pris en compte dans la déclinaison des questions évaluatives traitées dans ce travail. Les enseignements de ce travail d'analyse et d'évaluation sur la politique sont présentés dans la seconde section.

Pour conclure, nous formulons certaines recommandations qui ont émergé de l'ensemble de nos travaux. Notons que ces conclusions et recommandations ne tiennent pas compte des évolutions des modalités d'application des dispositifs qui ont éventuellement pu avoir lieu par la suite.

### 1. Réponse à la question évaluative

**La situation professionnelle des parents de jeunes enfants s'est-elle améliorée du seul fait de l'augmentation de la disponibilité d'une offre d'accueil ?**

Bien que la RW dépasse l'objectif fixé par l'Union Européenne en termes d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans, l'augmentation de la disponibilité de places d'accueil contribue à lever des freins à l'insertion professionnelle des femmes. Toutefois, cet effet n'est pas uniforme sur le territoire, ni selon le type de personnes concernées.

Entre 2006 et 2010, le taux de couverture « ONE », qui traduit la disponibilité de l'offre d'accueil, est passé de 24,2 % à 28,5%. Selon les estimations économétriques réalisées, cette augmentation aurait induit un **effet net sur le taux d'emploi des femmes** dont l'enfant cadet a moins de 3 ans **de 1 point de pourcentage** : le taux d'emploi est passé de 55,8% à 58,7% alors qu'il aurait été de 57,7% sans modification du taux de couverture. Autrement dit, 35 % de l'évolution du taux d'emploi observée entre 2006 et 2010 peuvent être imputés à l'intervention sur la mise à disposition d'accueil formel. Ces effets se rapportent uniquement au passage de l'inactivité ou du chômage vers un emploi.

Toutefois, **les seules bénéficiaires de cette politique d'accueil de l'enfance sont les femmes en couple**. L'analyse ne montre pas d'effet pour les femmes seules. Pour celles-ci, d'autres freins (les situations de piège au chômage notamment) doivent être levés pour améliorer leur situation professionnelle. Aucun effet n'est

identifié pour les hommes mais le cas de figure est différent étant donné que la littérature scientifique montre que la parentalité elle-même ne détériore pas la situation professionnelle des hommes. Il apparaît par ailleurs que ***l'effet est plus important dans les communes à caractère rural.***

L'effet avéré de la modification de l'offre d'accueil sur la situation professionnelle des parents n'est pas suffisant pour conclure à l'effet de la politique d'octroi d'APE car il faut s'assurer que celle-ci a bien conduit à une modification de l'offre d'accueil.

### **Les APE ont-elles contribué à l'amélioration de l'offre d'accueil ?**

**Les APE octroyées dans le cadre du Plan Marshall ont contribué à l'augmentation de l'offre d'accueil collectif mais l'ampleur de cette contribution ne peut actuellement être mesurée de façon fiable.**

L'accroissement de la disponibilité de l'offre d'accueil 0-3 ans provient tant de l'augmentation du nombre de places d'accueil collectif que d'accueil familial. Étant donné que ce dernier repose sur le travail d'indépendantes ou d'accueillantes conventionnées qui ne bénéficient pas d'un contrat de travail, ***une politique basée sur l'octroi d'APE ne peut contribuer qu'au développement de l'accueil collectif.***

L'apport des APE dans l'accueil collectif se réalise par différents canaux, soit propres à la période du PM1.0 (via les programmations ONE, les appels à projets pour l'accueil flexible et d'urgence et les projets pilotes et innovants), soit par la procédure classique d'octrois des APE qui préexistait à la période du PM1.0 et qui est toujours active. Il n'est pas possible avec les données existantes d'identifier les APE octroyées pour ces différents canaux, empêchant dès lors d'évaluer l'additionnalité globale des APE octroyées lors du PM1.0. Toutefois, ***des indices convergents*** provenant de la base de données APE (volet non-marchand), du cadastre de l'emploi de l'ONE (accueil collectif subventionné) et d'entretiens auprès des structures d'accueil, ***permettent de conclure à une certaine additionnalité des APE Marshall.***

## **2. Enseignements du travail d'analyse et d'évaluation de la politique**

### **Enseignements relatifs à la conception de la politique**

#### **En préambule : une politique évolutive qui vise *in fine* une pluralité de types d'accueil**

Le délai entre la programmation ONE et l'ouverture effective des places d'accueil a induit un report dans les demandes d'APE et donc de la consommation budgétaire de cette mesure. Cette moindre consommation budgétaire par rapport aux prévisions, couplée au contexte de discussions sur la réforme du FESC, a amené au lancement d'appels à projets relatifs aux quatre types d'accueil soutenus par cet organisme : l'accueil flexible, l'accueil d'urgence, l'accueil extrascolaire et la garde d'enfants malades.

On constate :

#### **L'absence d'une connaissance précise et centralisée des besoins des parents**

Le manque de connaissances sur les besoins réels en termes d'accueil (et de quels types) et de l'offre déjà disponible, questionne d'une part, les fondements de la répartition des APE entre les différents types d'accueil et d'autre part, les critères utilisés dans les différents appels à projets.

#### **L'objectif d'optimisation des moyens : d'espoir en déception**

Au-delà du problème de manque d'articulation entre l'octroi de subsides en infrastructures et des subsides à l'emploi, la politique d'octroi d'APE via les programmations ONE, répondait à un objectif

d'optimisation des moyens. Le contenu des projets soutenus dans le cadre des projets pilotes et innovants, la mise en œuvre, au niveau de la RW, de l'appel à projets relatif à l'accueil flexible et d'urgence adressé aux structures d'accueil 0-3 ans ont quelque peu entravé cet objectif. Ainsi certains projets non retenus par la programmation ONE car non prioritaires en regard des critères définis ont pu être soutenus financièrement par ces autres canaux.

### **La poursuite d'une politique structurelle via l'octroi d'APE pour une durée limitée**

L'octroi d'APE à durée déterminée dans le cadre d'un soutien à une politique structurelle pose question ; même si les décisions d'octroi ont été renouvelées jusqu'à présent. D'une part, cette caractéristique fragilise potentiellement l'emploi des travailleurs engagés et le secteur lui-même, en particulier dans le contexte de transfert de compétences liés aux APE et de restriction budgétaire. D'autre part, cela a permis, lors du PM1.0, de réallouer des budgets non consommés (dans le cadre de la convention RW-CF) vers de nouveaux appels à projets relatifs à l'accueil flexible, d'urgence, extrascolaire et garde d'enfants malades sans que l'implication budgétaire à plus long terme soit apparente (il est évident qu'une décision de non-renouvellement de ces décisions est politiquement difficile vu les emplois et les travailleurs qui en dépendent). Ces réallocations n'ont certes pas eu d'impact sur le budget du PM1.0, mais ils ont induit un coût additionnel à la mesure du PM2.V relative à la pérennisation de ces APE : le budget étant passé de 42 millions d'euros lors du PM1.0 à un budget qui sera de l'ordre, pour la pérennisation uniquement, de 100 millions d'euros pour le PM2.V. Ce budget étant affecté entre les différents types d'accueil selon la répartition induite par les décisions d'octroi du PM1.0.

### **Dérives liées à l'écart entre le montant des subsides et le coût réel supporté par la structure.**

De façon générale, le différentiel entre d'une part, le montant des subsides (et de la participation financière des parents le cas échéant), et d'autre part, le coût effectif de l'accueil, nécessite le recours à une multitude de sources de financement : ONE, communes, FESC, FSE, etc. Au sein même des APE, les structures peuvent bénéficier d'APE « classique » et d'APE « Marshall » PM1.0, et au sein des APE « Marshall », les opérateurs ont eu recours aux différents appels. Cette diversité, liée au cloisonnement de l'information par source de financement, ne permet pas d'estimer le volume et la spécificité des activités qui sont en correspondance avec ces financements croisés. Ces éléments induisent un problème d'équité dans l'attribution des ressources pour un même service offert par les structures d'accueil.

### **Enseignements relatifs à la mise en œuvre de la politique**

#### **En préambule : une politique évolutive qui vise *in fine* différents groupes cibles et par le biais de différentes procédures d'octroi d'APE**

L'ouverture de l'octroi d'APE aux accueils flexible, d'urgence, extrascolaire (et garde d'enfants malades) a induit un élargissement des groupes cibles, notamment aux structures d'accueil de type halte-accueil et aux milieux d'accueil extrascolaires. Contrairement à l'octroi des APE dans les programmations ONE qui a fait l'objet d'une convention entre la RW et la CF, les APE octroyées dans ce type d'accueil l'ont été au moyen de procédures par appel à projets gérées au niveau de la RW.

On constate :

#### **Une sélection peu efficace des projets, conséquence d'une faible lisibilité des appels.**

La volonté d'engager rapidement les budgets non consommés a induit une certaine précipitation dans la préparation et la mise en œuvre des appels à projets gérés par la RW. Celle-ci couplée au manque d'identification précise des besoins visés, a donné lieu à des appels relativement peu lisibles : les critères mentionnés sont parfois peu pertinents, les objectifs sont difficilement décriptables, etc. Cette faible lisibilité des appels a nui à la qualité des dossiers de demande d'APE introduits. Si les contenus des projets correspondent dans la grande majorité des cas aux objectifs poursuivis en lien avec le marché du travail, l'appréciation de l'adéquation entre le nombre d'APE en équivalent temps plein et les services fournis ne peut être réalisée de manière fiable.

### **Une collaboration effective entre entités de la RW et de la CF**

La majorité des acteurs politico-administratifs jugent que la collaboration fonctionnelle entre les entités est satisfaisante, voire très efficace au niveau des programmations elles-mêmes. Les acteurs de la CF soulignent la transparence obtenue, lors des appels à projets, quant aux moyens mis à disposition pour les différents types d'accueil de l'enfance et aux structures qui en ont bénéficiés. Toutefois, un recours à l'expertise des administrations, plus large (dès la conception des appels) et plus précoce (dès le premier appel à projets), aurait été un gage de plus grande efficacité.

### **Un dispositif APE globalement satisfaisant et dont les faiblesses sont connues**

Le dispositif APE est jugé satisfaisant par la plupart des opérateurs qui soulignent ses avantages comparatifs par rapport à d'autres mesures d'aides à l'emploi plus précaires. Les employeurs mentionnent toutefois plusieurs limites, déjà identifiées, notamment dans le rapport d'évaluation du dispositif réalisé en 2011 à la demande du GW : complications liées au remplacement du personnel lors de divers congés, différentiel entre le coût salarial et le subside, accroissement de celui-ci lié au fait que le subside ne prend pas en compte l'ancienneté. Ces différentes difficultés semblent se poser avec d'avantage d'acuité pour les pouvoirs organisateurs de plus petite taille.

## **Enseignements relatifs aux effets de la politique**

### **En préambule : une politique évolutive qui vise *in fine* un éventail plus large d'objectifs**

Partant de l'objectif prioritaire d'augmentation de l'offre d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans, les objectifs poursuivis *in fine* par l'ensemble de la politique sont les suivants : la rencontre de la diversité des besoins, l'augmentation de l'offre d'accueil (y compris pour les enfants de plus de 3 ans), la professionnalisation du secteur de l'accueil extrascolaire et la diminution de l'emploi précaire.

### **La rencontre de la diversité des besoins : au-delà des attentes initiales**

La diversité des besoins couverts est désormais très large : d'une part, via l'ensemble des types d'accueil visé *in fine* et d'autre part, par la diversité des projets soutenus. Concernant l'accueil flexible et d'urgence, ces activités sont organisées tant au sein de structures d'accueil classique que via des haltes-accueil. Pour l'accueil extrascolaire, les projets subsidiés portent autant sur l'accueil avant et après l'école, que les mercredis après-midi ou les vacances.

### **Une augmentation de l'offre d'accueil mais dont l'ampleur globale est indéterminée**

De nouveaux lieux d'accueil ont été créés et de nouveaux services ont été développés : halte-accueil, ateliers le mercredi après-midi, stage pendant les vacances scolaires, etc. Toutefois, l'absence de définition claire de l'accueil flexible, d'urgence et extrascolaire et d'un relevé exhaustif de l'offre d'accueil ne permettent pas de chiffrer cette augmentation.

## **La diminution de l'emploi précaire et la professionnalisation du secteur : deux objectifs complémentaires pour l'accueil extrascolaire**

La priorité donnée, dans l'appel relatif à l'accueil extrascolaire, à l'engagement de personnes travaillant sous statut ALE a été prise en compte par plus d'un tiers des pouvoirs organisateurs. La transformation de personnel ALE (et le recrutement d'un personnel additionnel) en APE a permis d'assurer des services de plus grande qualité (ateliers plutôt que simple surveillance) et une gestion facilitée des équipes d'accueillantes extrascolaires (temps de coordination, moindre rotation du personnel APE, facilité d'organisation des formations, etc.)

### **Les pièges au chômage : un frein à l'objectif de diminution de l'emploi précaire**

La volonté d'engager des personnes travaillant en ALE s'est heurtée à des situations de piège au chômage : les pouvoirs organisateurs ne pouvant en général proposer que des contrats mi-temps en raison des horaires scindés qui caractérisent le secteur extrascolaire, des personnes auraient vu leur situation financière se dégrader en acceptant le contrat APE à mi-temps car la rémunération obtenue aurait été inférieure à leur allocation de chômage majorée avec les chèques ALE. Cette situation est particulièrement prégnante dans le cas d'un ménage monoparental.

Notons enfin que la régionalisation des mesures de réduction de cotisations sociales relatives aux APE, la révision de la Loi de financement et l'échéance des décisions d'octroi des APE à la fin de l'année 2014 placent les acteurs du secteur de l'accueil de l'enfance dans une situation d'incertitude par rapport à l'avenir. La pérennité des résultats engrangés n'est actuellement pas garantie.

## **3. Recommandations**

Sur la base des constats ainsi établis, plusieurs recommandations peuvent être formulées dans la perspective du développement de la politique d'accueil de l'enfance en Wallonie.

### **Recommandation 1 : Objectiver les besoins**

La **concrétisation rapide d'un projet d'objectivation de la demande des parents** est indispensable. Ceci implique une récolte d'information centralisée sur les inscriptions et sur les critères de priorité des parents (localisation et type d'accueil). La confrontation de ces données à une cartographie de l'offre existante (type de structure, places, taux d'occupation) devrait contribuer à identifier les zones où les tensions sont les plus importantes. C'est au prix de cet investissement que pourront être définis de façon la plus pertinente des critères de programmation relatifs aux différents services d'accueil.

### **Recommandation 2 : Améliorer les outils de pilotage**

La gestion des dossiers APE pourrait gagner en efficacité grâce à **l'informatisation des dossiers** et à l'amélioration des bases de données existantes ou à concevoir.

Il conviendrait d'obliger la présence de clés d'identification communes (numéro BCE et d'unités d'établissement) à côté des clés propres à chaque administration afin de permettre l'échange de **flux systématisés d'informations entre administrations**. Ces flux croisés d'informations sont d'une part, indispensables à un pilotage des dossiers d'octrois d'APE sans devoir recourir à un travail au cas par cas, et d'autre part, permettraient à l'ONE d'avoir une vision plus correcte du financement des structures d'accueil que l'Office subsidie.

L'utilisation d'un **code de traçabilité** pour les dossiers d'octrois d'APE « Marshall » devrait être **généralisée** à l'ensemble des dossiers APE. Le code de traçabilité devant fournir des informations sur le type de services fournis grâce à l'engagement de travailleurs APE. Actuellement, cette traçabilité limitée aux seuls dossiers Marshall ne permet pas une vision correcte de l'apport de l'ensemble du budget APE dans le secteur de l'enfance.

Il conviendrait d'**élargir le champ de l'analyse d'impact budgétaire** telle qu'elle figure dans les notes au gouvernement en présentant également une analyse de l'impact potentiel à plus long terme. Il est exact que les décisions d'octroyer des APE additionnels lors du PM1.0 n'ont pas d'impact sur le budget PM1.0 et *a priori* sur le budget PM2. Vert vu que les décisions d'octroi portaient jusqu'à la fin de l'année 2009. Toutefois, il est évident qu'il est politiquement difficile de ne pas renouveler ces décisions d'octroi.

Dans l'idéal, les équipes chargées du suivi ou de l'évaluation des dispositifs ou politiques publiques devraient être associées à la réflexion sur la forme des dossiers de demande de subsides, sur la conception des bases de données et sur les rapports annuels afin de s'assurer de pouvoir disposer des données pertinentes dans un format exploitable, ainsi que de la possibilité d'établir des liens avec d'autres sources d'informations externes à l'administration.

### **Recommandation 3 : Utiliser adéquatement les appels à projets**

Il serait pertinent de **moduler la procédure de sélection dans le cadre d'appels à projets selon le niveau de connaissance des besoins** que l'on cherche à rencontrer. Si les besoins peuvent être estimés correctement, un ensemble de critères quantitatifs peut être défini. Dans le cas contraire, une instruction des dossiers à l'image par exemple de ce qui est réalisé dans le cadre de la procédure « classique » d'octroi des APE permet d'évaluer de manière plus fiable la pertinence de la demande.

Dans tous les cas, **la publication des décisions d'octroi** (à l'instar des programmations ONE) devrait être opérée.

Si le recours aux appels à projets devait se généraliser, il serait opportun de définir un **calendrier des différents appels ou programmations avec un horizon de plusieurs années**.

### **Recommandation 4 : Optimiser l'accès et la qualité des emplois**

Dans le cadre de l'accueil extrascolaire, il conviendrait de pouvoir mettre à disposition des travailleurs des **contrats à ¾ temps au minimum**, permettant ainsi de limiter les pièges au chômage, notamment pour les accueillants en place qui exercent leur activité sous statut ALE. Certaines initiatives d'opérateurs qui tentent de combiner l'accueil extrascolaire avec d'autres activités, par exemple d'appui aux activités éducatives dans les écoles (surveillances piscine, repas) afin de compléter le temps de travail des accueillantes pourraient éclairer le débat.

Par ailleurs, il serait opportun d'instituer un **contrat de travail pour les accueillantes conventionnées** (accueil familial), permettant ainsi la mobilisation de l'instrument APE dans le double objectif de diminution de l'emploi précaire et d'augmentation de l'offre d'accueil.

### **Recommandation 5 : Tirer parti des réformes institutionnelles**

Le transfert du FESC offre l'opportunité d'une **centralisation accrue de l'information et du pilotage des compétences en matière d'accueil de l'enfance**. Un préalable à une gestion plus transparente du secteur de l'accueil de l'enfance est l'établissement d'une définition partagée de ce qui est entendu par accueil flexible, d'urgence, d'enfants malades et extrascolaire au niveau de la FWB. Concernant l'accueil des enfants de 0 à 3

ans, il serait opportun d'analyser le système de financement mis en place par Kind en Gezin l'homologue flamand de l'ONE (subside de base + subsides additionnel(s) selon le type de services additionnels rendus) en regard de la situation en FWB. Concernant l'accueil des enfants de 3 à 12 ans, il serait pertinent d'instaurer, avant la mise en place nécessaire d'une réglementation spécifique, un large débat sur la place de l'accueil extrascolaire, en lien avec celui sur le temps scolaire (heures de début et de fin de la journée en termes d'enseignement, place de l'heure de midi, etc.)

Dans le cadre de la régionalisation des réductions de cotisations sociales associées aux APE et d'une future réforme du dispositif APE, la question de **l'affectation d'une part des budgets APE à des fonds sectoriels** devrait être posée. Le débat devrait englober les problématiques de simplification administrative, de clarification des objectifs du dispositif APE et celle plus large de la gestion de l'ensemble des futures compétences emplois.

## Bibliographie

---

### Textes légaux/politiques

- Région wallonne - Communauté française, Les actions prioritaires pour l'Avenir wallon, 30 août 2005.
- Convention entre la Région wallonne et la Communauté française en matière d'emploi et d'accueil de l'enfance, signée le 12 juillet 2004.
- Convention du 29 mai 2006 entre la Région wallonne et la Communauté française en matière d'emploi et d'accueil des enfants 0-3 ans.
- Avenant du 12 février 2009 à la Convention du 29 mai 2006 entre la Région wallonne et la Communauté française en matière d'emploi et d'accueil des enfants 0-3 ans.
  
- Décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand (M.B. du 24/05/2002).
- Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 (M.B. du 30/01/2003).
- Arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement et du secteur marchand (M.B. du 20/07/2006).
- Décret du 15 février 2007 modifiant le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand (M.B. du 07/03/2007).
  
- Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27/02/2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil.
- Décret du 03/07/2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire.
  
- Union Européenne, Presidency Conclusions, Barcelona, 15-16 march 2002, 73 p.

### Textes scientifiques

- ALBARELLO L. (2011), « Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche », Collection Méthodes en sciences humaines, Ed. de Boeck, 2011, 144 p.
- BICKMAN L. (1987), « The functions of program theory », *New Directions for program Evaluation*, Volume 1987, Issue 33, p. 5- 18.
- CSEF de Namur (2007), « L'accueil de la petite enfance. Etat des lieux dans les arrondissements de Namur et de Dinant », mars 2007.
- DEGAVRE F., LHUILLIER V. et PETRELLA F. (2002), « La transformation des structures familiales et des politiques sociales et les modes d'accueil des jeunes enfants », EMES European Research Network, Rapport final Belgique du projet TSFEPS, septembre 2002, p. 5-13.
- DUSART A.-F., DUBOIS A., HUMBLET P. (2008), « L'accueil des enfants malades en Communauté française de Belgique », *CERE*, novembre 2008.

- HASSENTEUFEL P. (2011), « Sociologie politique : L'action publique », *Edition Armand Colin*, 2<sup>ème</sup> édition, 319 p.
- KECK W. et SARACENO C (2011). "Comparative childcare statistics in Europe. Conceptual and methodological fallacies", *Carlo Alberto College, working paper No.229*, December 2011.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. et HILL M. (2011), "Public Policy Analysis", *Policy Press - University of Bristol*, 327 p.
- MARON (2013), « Revue de la littérature réalisée dans le cadre de l'évaluation relative aux aides à la promotion de l'emploi octroyées dans le secteur de l'enfance », février 2013.
- r 2013, mimeo.
- MARTIN C. (2010), « Concilier vie familiale et vie professionnelle : un objectif européen dans le modèle français des politiques de la famille ? », *Informations sociales*, n° 157, p. 114-123.
- MEULDERS M., HUMBLET P., MARON L. et AMERIJCKX G. (2010), « Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale », *Gent, Academia Press*, 245 p.
- MEULDERS D., « The provision of out-of-school care in Belgium », External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men', may 2011.
- MULLER P. (2011), « Les politiques publiques », *PUF*, septembre 2001, p. 28-62.
- NEELS K. et THEUNYNCK Z. (2012a), « La participation des femmes peu qualifiées au marché du travail après la naissance d'un enfant : conception de la vie familiale différenciées et recours inégal aux services de garde d'enfants en Belgique », *GGP Belgium Policy Brief 2*, Janvier 2012.
- NEELS K. et THEUNYNCK Z. (2012b), « Vie familiale et participation au marché du travail en Belgique et dans ses régions: une analyse à partir de l'enquête Générations & Genre », Présentation à l'occasion du Colloque Sauvy, 23 Octobre 2012.
- PERIVIER H. (2004), « Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe », *Revue de l'OFCE*, 2004/3 n°90, p. 225-258. DOI : 10.3917/reof.090.0225.
- PERIVIER H. (2007), « Bilan et enjeux du dispositif de garde des jeunes enfants - Au regard de l'emploi des femmes », *Informations sociales*, 2007/1 n° 137, p. 108-117.
- OCDE (2007), « Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille. Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE », OCDE, Paris.
- RIDDE V. et DAGENAIS C. (2009), « Approches et pratiques en évaluation de programme », *Collection Paramètres - Les Presses de l'Université de Montréal*, janvier 2009, p. 31-49, 69-105.
- ROSSI Peter H., LIPSEY Mark W., FREEMAN Howard D. (2004), "Evaluation, a systematic approach", Seventh edition, Sage Publications.
- UNIVERSITY OF WISCONSIN EXTENSION (2003), « Enhancing Program Performance with Logic Models, University of Wisconsin-Extension », February. 2003 (static, printable version of an interactive, online course available at: <http://www.uwex.edu/ces/lmcourse/>)
- WOOLDRIDGE (2010), "Econometric Analysis Of Cross Section And Panel Data, Second Edition", MIT Press, October 2010, 1096 p.
- YIN R.K. (2009), « Case Study Research : Design and Methods », Fourth Edition, Applied social research methods series, Vol. 5, Sage Publications, 2009, 219 p.

#### Autres

- CEPAG (2006), « Accueil 0-3 ans - La cohérence des politiques à l'ordre du jour ! », 19 avril 2006.
- CESRW (2005), « Fiche V.1 de la charte partenariale », 22 février 2005.
- CESRW (2007), Avis A.861 relatif à la problématique du Fonds d'Equipements Sociaux et Collectifs (FESC), 2 avril 2007.

- CESRW (2008a), Avis A.917 relatif à la Réaction du CESRW concernant la décision du Gouvernement fédéral relative à la communautarisation du FESC, 10 mars 2008.
- CESRW (2008b), Avis A.922 relatif à la Position du CESRW concernant la communautarisation du FESC, 7 avril 2008.
  
- FOREM-DG06, Rapports d'exécution du décret APE, années 2006 à 2011.
- SPW - Cellule du Délégué spécial (2009), « Rapport de mise en œuvre des Actions prioritaires pour l'Avenir wallon 2006-2008 », mars 2009, p. 61-72, 215.
- SPW - Cellule du Délégué spécial (2010), « Mise en œuvre du plan d'Actions prioritaires pour l'Avenir wallon 2006-2009 : rapport de clôture », avril 2010, p. 51-60.
- SPW - Cellule du Délégué spécial (2013), « Plan Marshall 2.vert - Rapport de suivi », mars 2013, p. 262-267, 320-321.
- TRICOT Anne - FGTB wallonne (2013), « L'accueil des enfants : un droit de l'enfant et une condition de l'égalité hommes/femmes », 26 mars 2013.
- LA LIBRE BELGIQUE (2003), « 10000 places d'accueil vont être créées », 11 février 2003.
- LE SOIR (2004), « Petite enfance - Les ministres Courard et Nollet s'unissent pour pouvoir accueillir plus de petits en crèches », 26 février 2004.
- LE SOIR (2003), « Wallonie - Accueil de l'enfance et aide aux personnes âgées Courard débloque huit millions d'euros », 22 novembre 2003.

## Annexes

---

### Annexe A : Glossaire

AES : Accueil ExtraScolaire

ALE: Agence Locale pour l'Emploi

APE: Aide à la Promotion de l'Emploi

CESRW - CESW: Conseil Economique et Social de la Région Wallonne - Conseil Economique et Social Wallon

CF: Communauté Française

DGEE - DG06: Direction Générale Opérationnelle de l'Economie et de l'Emploi

ETP: Equivalent Temps Plein

FESC: Fonds des Equipements sociaux et Collectifs

FOREM: Office wallon de la formation et de l'emploi

FLU : Flexible et d'Urgence

FS1 - FS2: Fonds de Solidarité 1 - Fonds de Solidarité 2

FWB: Fédération Wallonie-Bruxelles.

GW: Gouvernement Wallon

MCAE: Maison Communale d'Accueil de l'Enfance

MILAC: Milieu d'Accueil

OCDE: Organisme de Coopération et de Développement Economique

OEJAJ : Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse

ONE: Office de la Naissance et de l'Enfance

PFP: Participation Financière des Parents

PTP: Programme de Transition Professionnelle

RW: Région Wallonne

SEMA: Synergies Employeurs Milieux d'accueil

SILC: Statistics on Income and Living Conditions

SPW: Service Public de Wallonie

SFE: Société Française d'Evaluation

UE: Union Européenne.

## Annexe B : Définitions des différents taux de couverture

### Un indicateur : le taux de couverture

Au niveau de l'Union Européenne, il était indispensable que l'indicateur soit calculable de façon identique entre les différents états membres. La définition de l'indicateur s'est donc appuyée sur les données communautaires disponibles. La commission européenne a développé entre 2002 et 2004, une méthodologie et la collecte des données afin de mesurer de façon harmonisée la progression vers l'objectif défini.

Les indicateurs suivants ont été retenus en 2004 par la Commission du Travail et de l'UE-SILC (Enquête de l'UE sur le revenu et les conditions de vie) :

*Les enfants pris en charge (par des arrangements formels autres que la famille) jusqu'à 30 heures par semaine d'habitude / 30 heures ou plus par semaine d'habitude en tant que proportion de tous les enfants du même groupe d'âge. Répartition par:*

- *Les enfants âgés de moins de 3 ans (0-2 ans)*
- *Les enfants âgés entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire*
- *Les enfants âgés entre l'âge de la scolarité obligatoire et 12 ans dans l'enseignement primaire obligatoire (ou secondaire) »*

*Source : Metadonnées « Modes de garde » consultées sur [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/en/ilc\\_ca\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/ilc_ca_esms.htm), le 18/12/2012.*

Sur cette base, le **taux de couverture** relatif à l'accueil 0-2 ans se définit donc, **au niveau européen**, de la façon suivante :

Pourcentage des enfants âgés de moins de 3 ans pris en charge par un système formel de garde d'enfants par rapport au nombre d'enfants de moins de 3 ans.

Pour la Belgique, le **taux de couverture « EU-SILC »** s'élevait à 41 % en 2005 et 35 % seulement en 2010. Au niveau fédéral, la fiabilité de cet indicateur semble faible (niveau et évolution)<sup>163</sup> et un calcul au niveau de la Communauté française n'est pas pertinent sur cette base vu la faible taille de l'échantillon et donc le peu de fiabilité et l'excessive variabilité de la mesure.

L'ONE calcule, sur base de (ses) données administratives, un autre taux de couverture relatif à l'accueil 0-2 ans que nous appellerons, **Le taux de couverture « ONE »**. Il se définit de la façon suivante :

Pourcentage du nombre total de places d'accueil par rapport à une estimation du nombre d'enfants en âge de fréquenter les milieux d'accueil (depuis 2006 : nombre d'enfants résidents de 0 à 2,5 ans<sup>164</sup>).

Cette méthode approximative tient compte du fait que les enfants ne fréquentent généralement pas un milieu d'accueil avant l'âge de 3 mois et entrent à l'école entre 2,5 ans et 3 ans.

<sup>163</sup> Pour une revue critique de cet indicateur, tant du point de vue conceptuel que méthodologique, nous renvoyons le lecteur intéressé vers Keck et al (2011).

<sup>164</sup> Notons qu'avant 2005, une estimation du nombre d'enfants était effectuée sur base du nombre de naissances de la dernière année multiplié par 2,5.

Ce taux de couverture « ONE » ne correspond cependant pas à la philosophie de l'indicateur européen vu que ce dernier tient donc compte :

- Du nombre d'enfants et non du nombre de places (incorporant ainsi le fait qu'une place peut être occupée par plus d'un enfant) ;
- De l'ensemble des enfants de moins de 3 ans (et non de 2,5 ans) ;
- De l'ensemble de l'accueil (c.-à-d., en ce compris l'école maternelle pour les enfants de 2,5 à 3 ans).

Pour donner une estimation du taux de couverture tel que défini au sommet de Barcelone, l'ONE calcule, depuis 2009<sup>165</sup>, un **taux de couverture « objectif de Barcelone »** basé sur la définition du taux de couverture européen mais calculé sur base de données administratives).

---

<sup>165</sup> Il n'est pas certain qu'un calcul n'ait pas été effectué antérieurement mais il ne semble pas avoir fait l'objet d'une publication officielle.

## Annexe C : Grilles d'entretiens

### Grille d'entretiens auprès des acteurs politico-administratifs

<b>Conception de la politique APE Enfance (aborder les différents volets)</b>	
Problème/ Besoin à l'origine de la mesure	Quand ? Apparition/Evolution
	Qui ?
	Comment ? Sur quelle base ?
Arguments déterminants de la décision politique	Lesquels ?
	Influence des objectifs européens ?
	Objectif APE PM
Place de la mesure APE Enfance dans PM	Pourquoi dans les PM ?
	Objectif principal ?
	Autres objectifs ?
	Raisons du choix des types d'accueil et de la répartition ?
	Autres politiques en soutien au secteur de l'enfance ?
Instrument : Le dispositif APE	Pourquoi ? (frein lié à l'emploi ou autre(s) ?)
	Le plus adéquat (financement, contraintes, etc.) ?
<b>Mise en œuvre du financement APE dans le cadre du Plan Marshall (procédure)</b>	
Identification du public cible	Quelles structures ?
Différentes procédures d'appel	Raisons ?
	Rôles des différents acteurs?
Sélection	Volume des demandes p/r moyens
	Critères (et application)?
	Qui ?
Décision	ETP/Points par rapport à la demande
	Motivation de la décision
Articulation/ autres subsides	
<b>Les APE en général</b>	
Subsides APE Hors PM1.0	Identification ?
Regard APE	Subsides p/r coût du travailleur
	Contraintes (Rapport Activité, Choix Personnel)
<b>Résultats de la mesure</b>	
Effets obtenus par rapport aux effets escomptés	Emploi
	Nombre de places
	Qualité des places
	Parents
Effets sur les collaborations entre acteurs	
Autres effets	
<b>Perspectives</b>	
La mesure APE Enfance dans PM2.V	
Le secteur de l'enfance	
Le dispositif APE	

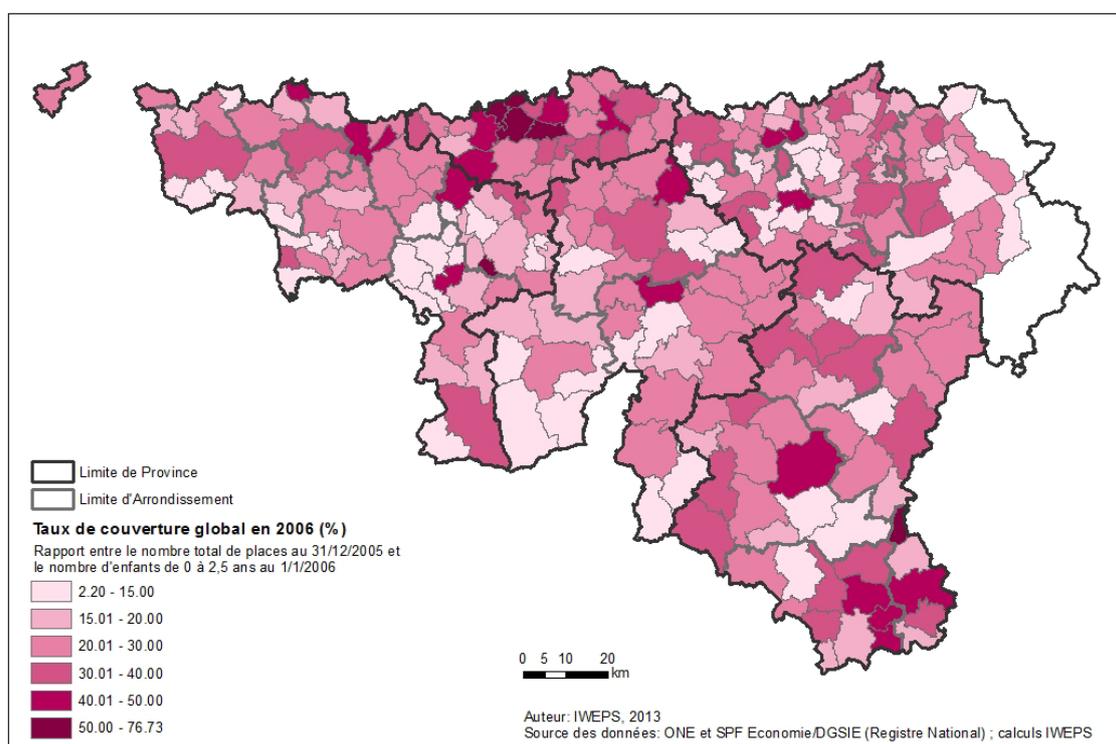
## Grille d'entretiens auprès des structures d'accueil

Contexte et description la structure d'accueil et du projet	
Description Structure/Type accueil	Historique (moyens pour développement)
	Type accueil/volume
	Articulation entre types d'accueil
Description Projet APE PM1.0	Publics cibles
	Horaires/périodes
	Objectif APE PM
Besoin	Quel ?
	Identification/quantification ?
Création/amplification	Dans cas PM
	Freins
Soutiens Publics	Quels ?
	Avantages/Inconvénients ?
Mise en œuvre du financement APE dans le cadre du Plan Marshall (procédure)	
Connaissance/accès	Canal (qui, quoi ?)
	Délai réponse appel ?
Elaboration Demande	ETP/Points
	Motivation demande
Procédure de sélection	Critères
	Qui ?
Décision	ETP/Points par rapport à la demande
	Motivation de la décision
Autres subsides	
Les APE en général	
Subsides APE Hors PM1.0	
Regard APE	Moyens
	Contraintes (Rapport Activité, Choix Personnel)
Effet de l'APE PM1.0	
Sur personnel	Volume personnel
	Volume Horaire
	Statut/stabilisation
Sur Nombre places	
Autres effets	
Perspectives	
Etendre activités	Freins
	Attentes
Conséquences fin APE PM1.0	

## Annexe D : Disponibilité en places d'accueil - variabilité géographique et temporelle

La carte 1 représente le taux de couverture en places d'accueil ONE (tous types de places confondus) au 31/12/2005, c'est-à-dire au début de notre période d'analyse. Nous constatons que le taux de couverture semble bien connaître une variabilité importante, variant de seulement 2.2 places pour 100 enfants âgés de 0 à 2,5 ans à 76.7 places pour 100 enfants. Le taux de couverture vaut en moyenne 23.9% (écart-type : 11.9). Les communes présentant des taux de couverture les plus faibles sont essentiellement des communes rurales (par exemple, Couvin, Viroinval et Doische au sud de l'arrondissement de Philippeville, le sud de l'arrondissement de Dinant, l'ouest de l'arrondissement de Verviers, etc.). Seules un petit nombre de communes présentent des taux de couverture très élevés (24 communes ont un taux de couverture supérieur à 40% ; qui correspondent aux deux classes supérieures de la carte 1). Ces communes sont principalement situées dans la partie centrale du Brabant Wallon (communes de Waterloo, La Hulpe, Lasne, Ottignies-Louvain-la-Neuve), et dans le sud de la province du Luxembourg (Arlon et ses environs). Il n'est pas rare d'observer une commune à taux de couverture élevé, entourée d'une couronne de communes à faible taux de couverture. Il s'agit en général de communes faiblement peuplées qui comportent l'un ou l'autre établissement d'accueil collectif qui dessert également les communes avoisinantes. Cette particularité nous a conduits à adopter une définition différente du taux de couverture dans notre analyse économétrique, en considérant le nombre de places situées dans la commune et les communes voisines.

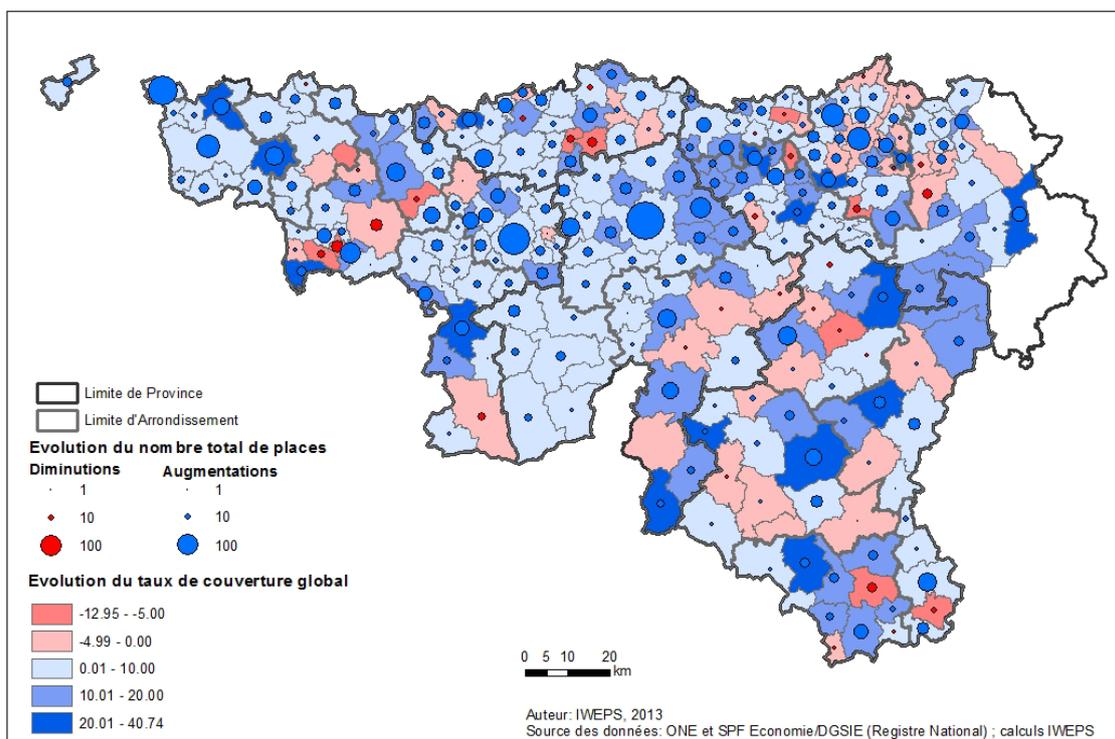
Carte 1 : Taux de couverture en places d'accueil ONE par commune en 2006



Les évolutions sur la période d'analyse sont également contrastées et témoignent d'une variabilité réelle. La carte 2 superpose deux types d'informations relatives à l'évolution entre 2006 et 2010 : (1) les communes y sont colorées selon l'évolution du taux de couverture global, du rose au rouge, les communes dont le taux de couverture diminue, du bleu clair au bleu foncé, les communes dont le taux de couverture augmente ; (2) un cercle est superposé à la commune, dont la taille est proportionnelle au nombre de places supprimées ou créées. Ainsi, la majorité des communes voit son taux de couverture et son nombre de places d'accueil

augmenter. En moyenne, le taux de couverture a augmenté de 6 places pour 100 enfants. Les évolutions sont variables d'une commune à l'autre, les valeurs minimales et maximales étant de -12.9 à +40.7 places pour 100 enfants. Les diminutions ne concernent cependant qu'un petit nombre de communes dont la répartition est relativement aléatoire. Généralement, et c'est logique, les évolutions du nombre de places d'accueil et du taux de couverture vont dans la même direction. On observe cependant un petit nombre de communes où des places disparaissent alors que les taux de couverture augmentent (probablement le signe d'une population vieillissante). Quant aux communes pour lesquelles les taux de couverture augmentent le plus (colorées en bleu foncé), il s'agit en général de communes présentant en 2006 des taux de couverture inférieurs à la moyenne (par ex, Vresse-sur-Semois, Chiny, Tintigny au sud du pays, Waimès à l'extrême est).

Carte 2 : Evolution du taux de couverture et du nombre de places d'accueil ONE par commune entre 2006 et 2010



Le tableau 1 fournit quelques statistiques descriptives et tendances générales des communes en termes d'accueil au cours de la période d'observation, selon deux typologies de communes utilisées dans l'analyse économétrique. On y observe que le taux de couverture global en places d'accueil (tous types de places confondues) est en 2006 légèrement plus faible pour les communes rurales que pour les communes de type urbain à intermédiaire. L'évolution du taux de couverture sur la période 2006-2010 est plus favorable aux communes rurales, suggérant un rattrapage de ces dernières. Les différences sont plus marquées pour la typologie basée sur les niveaux d'éducation féminin : les communes à profil « peu éduqué » ont, en 2006, des taux de couverture sensiblement plus faibles que les communes plus éduquées (ce qui peut refléter un phénomène lié au revenu plus faible de ces communes, ou encore un effet lié à l'âge). Les différences en termes d'évolution sur la période 2006-2010 sont peu marquées, mais restent à l'avantage des communes plus éduquées.

On observe également de fortes disparités en ce qui concerne le type d'accueil proposé. Ainsi, la part de l'accueil de type collectif dans le total est deux fois plus faible en milieu rural qu'en milieu urbain (mais le secteur de l'accueil collectif y augmente deux fois plus entre 2006 et 2010). La part de l'accueil collectif est également plus faible dans les communes peu éduquées, mais les différences sont moins marquées. Quant à

la part de l'accueil subventionné dans le total, c'est dans les communes rurales et peu éduquées qu'elle est la plus importante. Les évolutions sont partout peu marquées, mais plus favorables aux zones rurales et peu éduquées.

Tableau 1 : Caractéristiques de l'accueil de la petite enfance selon le degré d'urbanisation et le niveau d'éducation moyen de la commune

	Degré d'urbanisation de la commune		Niveau d'éducation de la commune	
	Urbain à intermédiaire	Rural	Peu éduqué	Plus éduqué
Nombre de communes	176	77	71	182
Taux de couverture global				
Taux de couverture en 2006	24.5%	22.4%	17.5%	26.4%
Evolution entre 2006 et 2010	+5.5%	+7.3%	+5.5%	+6.3%
Accueil collectif				
Part dans le total de 2006	42.0%	21.2%	30.8%	37.6%
Evolution 2006 et 2010	+4.3%	+8.0%	+3.0%	+6.3%
Accueil subventionné				
Part dans le total de 2006	70.5%	72.8%	76.4%	69.1%
Evolution entre 2006 et 2010	-0.3%	+1.7%	+1.8%	-0.3%

## Annexe E : Liste des communes regroupées

Les communes ont été regroupées si le nombre d'enfants de moins de 3 ans en 2008 (Source : CD-ROM BCSS 2008 - application 11) était inférieur à 100.

FLOBECQ-ELLEZELLES
HELECINE-LINCENT
BERLOZ-GEER
OREYE-CRISNEE
FEXHE-LE-HAUT-CLOCHER-DONCEEL
WASSEIGE-BURDINNE
OUFFET-TINLOT
TROIS-PONTS-STOUMONT
RENDEUX-EREZEE
SAINTE-ODE-TENNEVILLE
MARTELANGHE-FAUVILLERS
ROUVROY-MEIX-DEVANT-VIRTON
VRESSE-SUR-SEMOIS-BIEVRE
DAVERDISSE-WELLIN
HERBEUMONT-CHINY
DOISCHE-VIROINVAL
ONHAYE-HASTIERE